

# **HET CONSTITUTIONEEL MODEL VAN DE ECONOMISCHE BELEIDSVINDING**

**Een constitutionele evaluatie van advies- en overlegorganen  
in de sector van het economisch beleid.**

KATH. UNIVERSITEIT LEUVEN  
FAC. RECHTSGELEERDHEID  
BIBLIOTHEEK  
Tiensestraat 41 - B-3000 Leuven

**X729**

## **PROEFSCHRIFT**

aangeboden tot het behalen van  
de wettelijke graad van  
**DOCTOR IN DE RECHTEN**  
aan de  
Faculteit Rechtsgeleerdheid  
van de  
Katholieke Universiteit Leuven

door

**LEO NEELS**

licentiaat in de rechten  
assistent afdeling publiekrecht K.U. Leuven

1979

**BAND 1**

## VOORWOORD

---

Voor wetenschappelijke en academische werkzaamheden wordt een individualistische werkwijze vaak spreekwoordelijk geacht. Met genoegen en waardering heb ik evenwel mogen ondervinden hoe, steeds meer, intensieve professionele en hartelijke persoonlijke relaties tot stand zijn gekomen die de vruchtbare achtergrond vormden waartegen ik dit proefschrift kon voorbereiden.

Daarbij noem ik als eerste de heer André Alen, vier jaar mijn collega op het Instituut (thans Adjunct-kabinetschef bij de Eerste Minister), met wie ik, in dezelfde kantoorruimte, vaak van mening verschilde, hetgeen aanleiding heeft gegeven tot het nuanceren en aanscherpen van mijn opinies.

Prof. L.P. Suetens, Afdelingsverantwoordelijke (thans Staatsraad), mr. D. De Clerck, Buitengewoon Docent en Mevr. S. Swartenbrouckx, Eerstaanwezend Assistent dank ik voor de steeds hartelijke en buitengewoon leerzame kontakten.

Mijn kollega's van de Afdeling Economisch Recht - Jules Stuyck, Jacques Steenbergen, Philip Van Avermaete en Guido De Clercq - komt een bijzonder woord van dank toe voor de "raad en daad" waarmee zij mij permanent hebben omringd, evenals René Foqué van het Centrum voor Grondslagenonderzoek.

"Op het veld" had ik vele aangename kontakten met ambtenaren en juristen uit de betrokken sector. Ook zij wezen gedankt.

Een bijzonder woord van erkentelijkheid ben ik verschuldigd aan Christian Lambotte, Referendaris bij het Coördinatiebureau van de Raad van State, wiens onschatbare aanwijzingen ik steeds heb gewaardeerd.

Mevrouw Stroobants heeft een permanente inspanning geleverd om dit proefschrift vanuit mijn handschrift om te zetten in deze fraaie vorm. Ik ben haar daarvoor zeer erkentelijk.

Aan de basis van dit proefschrift ligt het meesterschap van mijn beide promotoren, prof. J. De Meyer en prof. W. van Gerven, en van prof. L. Huyse.

Laatstgenoemde heeft, reeds vanaf de kandidaturen, mijn belangstelling voor het recht als sociaal verschijnsel onderbouwd en

gemotiveerd - een benadering waarvan ik hoop dat hij ze in dit proefschrift terugvindt: de doordachte vragen die Huyse tot de jurist richt, zijn voor mij een waarachtige motivering, en doen de juridische zelfzekerheid wijken voor wetenschappelijke bescheidenheid en schroom.

Prof. W. van Gerven ligt in feite aan de oorsprong van mijn wetenschappelijke werkzaamheid. Zowel zijn eigen inzichten in het recht spraken mij daarbij aan, als zijn intellectuele eerlijkheid. Met name reeds vanaf de licenties, waarin wij tot een vinnige maar korrekte dialoog konden komen over zijn "Schets van een Belgisch Economisch Grondslagenrecht".

Met prof. J. De Meyer als "patron" heb ik de voorbije zes jaar het voorrecht gehad van vrijwel dagelijkse, doorgedreven en stimulerende kontakten. Zijn grondige kennis van het constitutioneel recht en zijn bekommernis voor de vrijwaring en verbetering van de democratie, o.m. door zijn gedrevenheid om tot grotere erkenning en betere bescherming te komen van de rechten en vrijheden, zijn voor mij steeds een bijzondere inspiratiebron geweest.

De stof werd bijgehouden tot 15 juli 1979.

## LIJST DER MEEST GEBRUIKTE AFKORTINGEN

---

A.Ae.	Ars Aequi
A.B.V.V.	Algemeen Belgisch Vakverbond
A.C.L.V.B.	Algemene Centrale der Liberale Vakbonden
A.C.V.	Algemeen Christelijk Vakverbond
Adm.Lex.	Administratief Lexicon
Ann.dr.	Annales de droit (U.C.L.)
A.P.R.	Algemene Practische Rechtsverzameling
Arr.H.v.C.	Arresten van het Hof van Cassatie
Arr.R.v.S.	Arresten van de Raad van State
A.S.L.K.	Algemene Spaar- en Lijfrentekas
Besl.Min.Rd.	Besluit van de Ministerraad
Besl.Rgt.	Besluit van de Regent
B.R.H.	Belgische Rechtspraak in Handelszaken
B.S.	Belgisch Staatsblad
B.T.N.G.	Belgisch Tijdschrift voor de Nieuwste Geschiedenis
B.V.	Beknopt Verslag
Cah.dr.eur.	Cahiers de droit européen
Comm.Eur.D.H.	Commissie voor de Rechten van de Mens
Cour Eur.D.H.	Hof voor de Rechten van de Mens
C.R.B.	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
EuGRZ.	Europäische Grundrechte - Zeitschrift
EuR.	Europarecht
Eur.Mon.	Europese Monografieën
G.W.	Grondwet
Gedr.St.	Gedrukte Stukken/Parlementaire Documenten
G.E.R.	Gewestelijke Economische Raad
G.I.M.	Gewestelijke Investeringsmaatschappij
G.O.M.	Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij
H.R.M.	Hoge Raad voor de Middenstand
I.C.P.	Informations constitutionnelles et parlementaires
I.E.C.	Interministeriële Economische Commissie
J.T.	Journal des Tribunaux
Jur.	Jurisprudentie van het Hof van Justitie
K.	Kamer van Volksvertegenwoordigers
K.B.	Koninklijk Besluit
K.M.O.	Kleine en Middelgrote Ondernemingen
M.C.E.S.C.	Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie
N.A.R.	Nationale Arbeidsraad
N.C.E.E.	Nationaal Comité voor Economische Expansie
N.I.M.	Nationale Investeringsmaatschappij
N.I.S.	Nationaal Instituut voor de Statistiek
N.J.B.	Nederlands Juristenblad
N.J.W.	Neue juristische Wochenschrift
N.R.C.	Nationale Raad voor de Coöperatie
N.R.W.B.	Nationale Raad voor Wetenschapsbeleid



Pasicr.	Pasicrisie
Pasin.	Pasinomie
P.H.	Parlementaire Handelingen
R.C.J.B.	Revue Critique de Jurisprudence belge
R.D.P.	Revue de Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger
R.J.D.A.	Recueil de Jurisprudence de droit administratif et du Conseil d'Etat
R.W.	Rechtskundig Weekblad
S.	Senaat
S.E.W.	Sociaal-economische wetgeving. Tijdschrift voor Europees en economisch recht
T.B.P.	Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht
T.P.R.	Tijdschrift voor Privaatrecht
T.v.O.	Tijdschrift voor Openbaar Bestuur
V.B.O.	Verbond der Belgische Ondernemingen
V.B.N.	Verbond der Belgische Nijverheid (thans: V.B.O.)
V. & A.	Bulletin van Vragen en Antwoorden
W.	Wet

V.

INLEIDENDE BESCHOUWINGEN	1
DEEL I. DE CONSTITUTIONELE PROBLEMATIEK EEN VERKENNING	7
Hoofdstuk I. Actuele Staatsrechtsbeoefening	9
Hoofdstuk II. Beleidsonderzoek	14
Hoofdstuk III. Situering van het politiek systeem	25
Hoofdstuk IV. Representatie als organisatiemodel en waardemeter	46
Besluit	74
DEEL II. ORGANEN VAN ADVIES, OVERLEG EN CONSULTATIE BIJ DRIE DEPARTEMENTEN EN OP TOPNIVEAU IN DE ECONOMISCHE SECTOR	75
Hoofdstuk I. Regering en Parlement	77
Hoofdstuk II. Organen van advies en overleg bij het Departement van Financiën	88
Hoofdstuk III. Organen van advies en overleg bij het Departement van Economische Zaken	121
Hoofdstuk IV. Organen van advies en overleg bij het Departement van Middenstand	194
Hoofdstuk V. Bovendepartementale toporganen van advies en overleg	217
Besluit	252
DEEL III. HET CONSTITUTIONEEL MODEL VAN DE ECONOMISCHE BELEIDSVINDING	253
Hoofdstuk I. Algemeen	255
Hoofdstuk II. Overzicht van de raden en commissies	266
Hoofdstuk III. Hoofdkenmerken van de besproken organen	274
Hoofdstuk IV. Ontwikkelingslijnen van het constitutioneel model	315
ALGEMENE BESLUITEN	339
BIBLIOGRAFIE - BOEKEN	B 1
- ARTIKELEN & BIJDRAGEN	B50
GEDETAILLEERDE INHOUDSOPGAVE	B86

## INLEIDENDE BESCHOUWINGEN

De staatsrechtelijke studie van het politiek systeem houdt zich voornamelijk bezig met de formele elementen : parlement en regering krijgen daarin de grootste aandacht. Dergelijke benadering is onvolledig.

Op het constitutionele terrein wordt zij aangevuld met verwijzing naar of studie van andere staatsrechtelijke organen; ook de studie van de rechten en vrijheden wordt in dit perspectief betrokken.

Toch bleef het object van de staatsrechtswetenschap tamelijk vast en beperkt; voor andere verschijnselen werd dan volstaan met een verwijzing naar de politieke en andere wetenschappen.

Wij hadden de indruk dat een toch ook juridisch-formeel te beschrijven structuur bestond die moest worden beschouwd als behorend tot de staatsorganisatie. Met name de vele organen van advies, consultatie of overleg met of tussen sociale en andere "partners" trok daarbij de aandacht. Het verschijnsel werd in verschillende studies aangestipt, zonder meer; niemand scheen het tot zijn vakgebied te rekenen zodat het aan nadere studie ontbrak. Alleen in de bestuurswetenschap was er enige aandacht aan besteed.

Het leek ons verantwoord na te gaan of de bedoelde structuur op constitutioneel relevante wijze kon worden bestudeerd. Het ontbreken in de Belgische grondwet van een artikel dat, zoals het Nederlandse artikel 87, expliciet soortgelijke organen behandelde was natuurlijk geen voldoende reden om de studie niet aan te vatten. In plaats van een formalistische benadering werd immers uitgegaan van een principiële vraagstelling, m.n. een poging tot omschrijving van het constitutioneel probleem op zich. Dit geschiedt in het eerste deel. De gewone staatsrechtelijke thema's zijn daarin met elkaar in verband gebracht onder wat genoemd wordt een relationele constitutionaliteitsopvatting; zij worden er ook geconfronteerd met enige elementen uit beleidsonderzoek en politieke wetenschap. Het constitutioneel probleem wordt gesitueerd in de spanning tussen democratische staatsorganisatie en beleidsrationaliteit enerzijds en tussen de min of meer formele staatsorganisatie en de maatschappelijke werkelijkheid anderzijds. De idee van representatie komt als centraal probleem punt naar voren.

Het tweede deel bevat de formele gegevens van ons onderzoek. Enige aandacht wordt er geschonken aan regering en parlement zoals zij thans lijken te werken. Dan volgt het verslag van ons voornamelijk juridisch onderzoek van de radenstructuur bij sommige departementen. De uitsnijding is zo gekozen dat zij voldoende relevant kan worden geacht om een gedeelte van de problematiek -

aangeduid als de economische beleidsvinding - te ontleden, en voldoende beperkt blijft om binnen het bestek van onderhavige studie te kunnen worden behandeld.

In het derde deel worden de onderzoekgegevens samengebracht en gewaardeerd vanuit de constitutionele probleemstelling. Naast een kritiek op de bestaande toestand, leidt dit ook tot sommige overwegingen voor wijzigingen. Deze laatste blijven echter bewust zeer schuchter omwille van het bewustzijn van de beperkte waarde van juridisch onderzoek terzake en van de behoefte aan verder en ander onderzoek (waarvoor trouwens reeds sommige schikkingen zijn getroffen). Ook menen wij dat de recente ervaring aantoont dat de academische of wetenschappelijke inbreng in het dagelijks staatsrechtelijk en politiek debat niet erg aanslaat.

---

In ons staatsrechtelijk en politiek denken wordt de parlementaire vorm als vanzelfsprekend aanvaard; de formele voorstelling die men zich hiervan maakt blijft dit denken grotendeels beheersen. Hoewel zulks wellicht verklaarbaar is, moet het niet beletten deze vorm grondig door te denken en te onderzoeken. LASKI was hierdoor reeds getroffen toen hij in 1938 het parlementaire regime van Engeland beschreef :

"It is, after all, a rare and remarkable thing that a body of miscellaneous amateurs will go on, for session after session, hearing dull men put arguments before them at great length in favour of purposes in which they believe; (...) the right of these dull men to be heard is protected by perhaps the most elaborate procedure human nature has so far devised. We tend to take government by discussion for granted; and to assume that, when the division has been taken, it is a moral obligation to abide without repining by the result. We ought rather to remember that government by discussion is probably the rarest of all arts, so difficult, indeed, that there are only two or three countries in the world where it has endured for any space of time. To let your opponent say his say, even when you are convinced that he is wrong; to leave him the opportunity to convince

those who are either dubious or indifferent that, despite your attitude, he is probably in the right; to see the cause you believe to be urgent defeated, and yet to accept the results of that defeat as part of the normal day's work; all this would be almost incredible if it had not actually occurred (...). It is, after all, a big thing to have built an institution the operations of which have maintained social peace for two and a half centuries".

Hoewel Laski, wellicht terecht in de omstandigheden waarin hij schreef, uitgaat van een veeleer individualistische kijk op de Members of Parliament, blijkt het nuttig zijn verwondering over deze verschijnselen voor ogen te houden. Het parlementair regime heeft een stevige reputatie verworven als verwerkelijking van een democratie-ideaal, die soms zelfs geacht wordt zo ver te gaan dat de aanwezigheid van de uiterlijke verschijningsvormen ervan met de realisering van democratie-idealen wordt gelijkgesteld. Het verwerft dan vooral een ideologische waarde, die blijkbaar ontslaat van de verplichting om de concrete verschijningsvormen en de nevenverschijnselen, in voorkomend geval, te onderzoeken. Daarmede kan, vanuit constitutioneel oogpunt, geen vrede worden genomen.

---

De combinatie van een vertegenwoordigend - delibererend orgaan enerzijds en een stuwend-operationeel orgaan anderzijds, en de bijzondere verhouding die tussen beide organen bestaat, is een oorspronkelijke formule die twee objectieven tracht te verzoenen : het betrekken van degenen over wie macht wordt uitgeoefend, bij wijze van representatie, enerzijds en het voorzien van een leidinggevend maar verantwoordelijk beleidsorgaan anderzijds.

De formule wordt aangewend in vennootschappen (Gec.W., K.B. 30 nov. 1935 ), in verenigingen (W. 27 juni 1921 ), in het staatsbestuur, in het bestuur van gemeenten en provincies.

Inzake vennootschappen heeft recent een ontwikkeling plaats die treffend is. De vennootschapsstructuur bestaat traditioneel uit de algemene vergadering en de raad van beheer in een verantwoordelijkheidsverhouding; de organen gaan echter exclusief terug op de kapitaalschieters. Zij werden geacht de enige

bij het vennootschapsbeleid "betrokkenen" uit te maken. Thans ziet men een ontwikkeling om niet slechts in het vennootschapsbeleid andere belangen in te calculeren, maar om sommige van die andere belangen door specifieke vertegenwoordiging in de organen zelf tot uiting te laten komen.

Inzake het staatsbestuur voltrekt zich een in zeker opzicht vergelijkbare ontwikkeling. Maar het uitgangspunt is anders. Is het immers niet zo dat de Kamers geacht worden de globale natie te vertegenwoordigen? (art. 25 en 32 G.W.)? Terwijl de algemene vergadering in de vennootschap alléén de aandeelhouders bijeenbrengt? (art. 70 Gecoörd. W.). Wanneer de gehele natie wordt vertegenwoordigd in de Kamers, is het dan nog wel gepast om specifieke vertegenwoordigingen te voorzien? Toch schijnt het te gebeuren. En wanneer zulks gebeurt, kan men dan het behoud van de maatschappelijke vrede, die Laski als enorme prestatie van het parlementair regime aanmerkt, nog exclusief aan het parlementair regime als dusdanig toeschrijven? Of moet de bijkomende structuur ook als voorwaarde daartoe worden gezien? Is het dan niet een duidelijke toegeving van het fictieve karakter van de grondwettelijke axioma's in art. 25 en 32?

N.a.v. de belangrijke gebeurtenissen van 1968 in verscheidene landen, werd toen een gedeelte van die zgn. beweging, door zichzelf en door anderen, als "buitenparlementaire oppositie" aangemerkt. Deze begripsvorming houdt o.i. enige verwondering in over de omstandigheid dat de gebeurtenissen tamelijk rechtstreeks gericht waren op de politiek, en als dusdanig niet alleen buiten het parlement om tot politieke verwoording kwam maar daarenboven ook nog vaak rechtstreeks tegen het verworden karakter van het toenmalig parlementarisme inging.

Immers, het in aanvang burgerlijk parlement kon nog worden opgevat als staatsorgaan dat nogal onafhankelijk stond van de maatschappij - in overeenstemming met de overheersende liberale idee van de staatsvrije sfeer (1830). In een volgend stadium werd op het economisch vlak meer overheidsingrijpen in het maatschappelijk, althans het economisch leven noodzakelijk geacht terwijl tevens, onder invloed van dezelfde maatschappelijke, hoofdzakelijk economische, crisisverschijnselen nieuwe bevolkingsgroepen tot organisatie kwamen (2de helft 19de eeuw). Gedurende enige tijd - toen de druk voor het algemeen stemrecht groot werd maar nog niet tot resultaten leidde - dreigde het parlement zelf door de opkomende volksbeweging gezien te worden als

instrument van de maatschappelijke tegenstellingen; om die reden bleef trouwens in de arbeidsbeweging een radicale kern van verzet tegen de parlementaire instellingen als dusdanig aanwezig. Nog later is de beweging in het parlement geïntegreerd; anders dan voorheen, werden toen in het parlement zelf de maatschappelijke tegenstellingen geïnstitutionaliseerd - waardoor de scherpte van de probleemstelling nogal afnam en werd omgezet in de pacificerende procedure van vertegenwoordiging. Met die institutionalisering, en ten gevolge van de sociaal-economische ontwikkeling, blijft de tussenkomst van de staat in het maatschappelijk leven toenemen. De macht van het parlement neemt evenwel niet evenredig mee toe. Immers komt men vooral tot bevoegdheidscreërende wetgeving t.a.v. de executieve, en daardoor tot een veelheid van overheidsactiviteit die ook niet meer parlementair te overzien, laat staan te controleren valt.

Met deze functievermindering van het parlement gaan andere verschijnselen gepaard zoals de groei van het ambtelijk apparaat, van de uitvoerende organen (o.m. parastatalen) e.d.m. De formele functionering van parlement en regering wordt nu mogelijk gemaakt door de rollenspelers bij uitstek : de politieke partijen, die reeds zelf, in een systeem van verzuiling, integrerend optreden. En de beleidsvoorbereiding geschiedt in kabinetten, commissies, raden e.d.m. : naast de parlementaire, is er misschien op die wijze ook juist een buitenparlementaire meerderheid ontstaan. Deze komt tot stand op basis van organisaties die een specifieke belangenvertegenwoordiging tot stand brengen, ook op het vlak van het officiële politieke leven; zij zijn helemaal niet gebonden aan periodieke verkiezingen of vergelijkbare ingewikkelde schema's om formeel de rechtmatigheid van hun aanwezigheid en hun aantal zetels in het radenwezen te verantwoorden. Hun enkel bestaan lijkt daartoe voldoende, op de enkele gevallen van erkenning of beoordeling (zoals op hun "meest representatief" karakter) na.

---

Dergelijke vragen verdienen o.i. constitutionele aandacht omdat de maatschappelijke, sociale, economische en politieke werkelijkheid voortdurend in beweging is en de constitutie zelf moeilijk kan geacht worden daar los



van te staan door haar stabiliteit of eenduidigheid (1). Ook wanneer de formele constitutionele teksten op die punten niet worden herzien, kunnen zij nieuwe inhoud hebben gekregen. Sommige aspecten daarvan vormen het voorwerp van onze studie.

---

(1) J. AGNOLI, *Die Transformation der Demokratie*, Berlijn 1967.  
H. LASKI, *Parliamentary Government in England*, London 1938;  
G. MARSHALL, *Constitutional Theory*, Oxford, 1971;  
H.F.M.G. COENJAARTS, *De buitenparlementaire oppositie van studenten; een analyse aan de hand van het Duits model*, Meppel, 1971.

DEEL I :

DE CONSTITUTIONELE PROBLEMATIEK. : EEN VERKENNING.

---

In dit deel wordt getracht tot een omschrijving te komen van de constitutionele problematiek, en, dienvolgens, een schets van het constitutioneel probleem. Met dit laatste wordt bedoeld het geheel van maatschappelijke aangelegenheden dat in een basisregeling voor een statelijke samenleving behoort te worden opgenomen; dit wordt hier niet punt per punt en in detail behandeld, maar veeleer wordt getracht in de staatsrechtelijke literatuur op te sporen wat daartoe gerekend wordt, en in enkele historische krachtlijnen aan te geven hoe dit staatsrechtelijk zou zijn opgevangen.

Meteen is dan de constitutionele problematiek geschetst, die kan worden begrepen als de diverse methoden volgens dewelke het bedoelde probleem constitutioneel werd opgevat of, in voorkomend geval, opgelost. Hierin wordt de stand van de staatsrechtbeoefening (kort) gepeild.

Ook zijn enige gegevens over beleidsstudie opgenomen. Niet alleen omdat ons onderzoek toch enigszins beleidsgericht is doordat het organen van (mede-)beleid als voorwerp heeft, maar ook omdat de actuele staatstaak veelomvattende beleidsaspecten insluit.

HOOFDSTUK I

---

ACTUELE STAATSRECHTSBEOEFENING

## 1. Constitutioneel recht

Het constitutioneel recht bestudeert de (materiële) grondwet : het geheel van de fundamentele regelen betreffende de organisatie en de werking van het gezag, en de rechten en vrijheden van personen en groepen : essentieel is het een studie van de gezagsorganisatie in de staat en van de betrekkingen van het staatsgezag met de personen en groepen in de samenleving. Deze omschrijving houdt reeds in dat de staatsrechtbeoefening niet kan volstaan met loutere studie van een positieve, juridische of geschreven grondwet : om op geldige wijze de hoger aangegeven relaties te beschrijven dient zij feiten én normen te omvatten (1). Daartoe moet zij medewerking vragen van, en medewerken aan de politieke wetenschap :

"Naturally enough, a simple diet of judicial decisions, statutes and delegated legislation is inadequate nourishment for a constitutional lawyer. Like the historian and political theorist he needs often to straddle but not, for that reason, to blur, the boundary line between law and politics" (2).

- 
- (1) Alleen reeds daarom, dat constitutionele regels niet uit de blauwe hemel komen vallen : "It is a singular constitutional law which mentions the Cabinet because it is referred to in the Ministers of the Crown Act 1937, but cannot say what it does... It is a constitutional law which says very little about the constitution. It is not a system at all but a mass of disconnected rules depending upon historical accidents" : I. JENNINGS, The Law and the Constitution, London 1967 (5), p. 70-71. J. DE MEYER, Staatsrecht, Leuven 1972 met addenda 1975, p. 1-11, onder verwijzing naar : W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Réflexions sur le régime parlementaire belge", in Aspects du régime parlementaire belge, Brussel 1956, p. 118 en dez., Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques, Brussel 1957; J. VAN DER HOEVEN, De plaats van de grondwet in het constitutionele recht, Zwolle 1958.
- "Ce sont les coutumes qui donnent à ce squelette sa vraie forme, son contour sa couleur, la vie, la chaleur humaine" : P. WIGNY, Propos constitutionnelles, Brussel 1963; B. WALEFFE, Some constitutional aspects of recent cabinet development in Great Britain and in Belgium. Prime minister's position and cabinet committees, Brussel 1968, p. 149-150; R. OCKRENT, Les crises constitutionnelles du pouvoir législatif en Belgique. Les pouvoirs des secrétaires généraux sous l'occupation ennemie, Brussel 1944, p. 7-17; vgl. :
- "De instellingen worden door haar werking verwezenlijkt (...). Een grondwet kan niet in alles voorzien; de toestanden van het leven laten zich niet in een tekst beknellen" : H. PIRENNE, Geschiedenis van België, Dl. VIII : Van de omwenteling van 1830 tot den oorlog van 1914, Gent 1933, p. 54. De Britten doen het zelfs geheel zonder geschreven tekst : "They have always been reluctant to stereotype their rules of government in enacted formulae" : O. HOOD PHILLIPS, Constitutional and administrative law, London 1962 (3), p. 32; het Brits systeem wordt gecreëerd door "the process of trial and error" : E.C. WADE en G.G. PHILLIPS, Constitutional Law, London 1965 (7), p. 2.
- (2) G. MARSHALL, Constitutionnal Theory, Oxford 1971, p. 12; H. VAN MAARSEVEEN, Politiek recht, Opvolger van het staatsrecht? Deventer 1971.

De feiten zullen vanuit de normen moeten gewaardeerd worden; echter zullen de normen niet exclusief in een positieve grondwet kunnen worden gevonden. Ook zij moeten een waardentoets doorstaan, en met de feiten worden onderworpen aan de vraag in welke mate zij deze waarden realiseren. Het criterium daarvoor ligt o.i. in een wezenlijk relationele constitutionaliteitsopvatting : de idee dat de staatsoverheid een principieel onbegrensde macht hebben zou - soms verantwoord met de idee dat zij de onderdanen tegen elkander zou hebben te beschermen en hen moet vrijwaren voor hun eigen beperkt begrip - is ermee onverenigbaar : de politiestaat kan aan dergelijke opvatting niet beantwoorden. Veeleer dient minstens aan individuen en groepen de vrijheid te worden erkend de hoofdrol te spelen ten aanzien van de staatsorganisatie : precies de principiële beperking van de bevoegdheid van de overheid is een constitutioneel uitgangspunt (1). Op enigszins paradoxale wijze vergt dit uitgangspunt, in zijn actuele interpretatie, een overheids-taak van actieve bevordering van de belangen van de staatsgenoten en de erkenning van hun recht op positieve interventies van de overheid tot betere ontplooiing van hun eigen persoonlijkheid. Paradoxaal, omdat het langs die weg toch weer komen kan tot een verregaande beknutting van de (individuele) vrijheid (2).

De rechtsstaat blijft op deze wijze steeds een oogmerk, een norm, veeleer dan een aanduiding te zijn van een empirische werkelijkheid. De relationele opvatting houdt ook in dat strikt-monarchistische of oligarchische bewindsvormen moeilijk als constitutionele regimes kunnen worden erkend : de balans slaat onder die vormen werkelijk te eenzijdig door om het bestaan van een levende relatie te kunnen onderkennen. Enkel in de naar democratie strevende regimes, waar volgens de geijkte formule het gezag bij het gehele volk berust

---

(1) Vgl. : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a pas de constitution" : art. 16. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789-1791; G. BURDEAU bekleemtoonde recent het formele constitutiebegrip : Droit constitutionnel et institutions politiques, 1976, 17, p. 57. Eerder legde hij de nadruk op de inhoudelijke aspecten : "le Pouvoir établi en vertu d'une constitution est nécessairement limité" : G. BURDEAU, Traité de science politique, Tome IV, Le statut du pouvoir dans l'état, Paris 1966, p. 17-19. E. VON HIPPEL, Allgemeine Staatslehre, Berlin-Frankfurt 1967 (2), p. 213-214; C.J. FRIEDRICH, La démocratie constitutionnelle, 1958 : "Le constitutionalisme, par la division du pouvoir, assure un système de freins efficaces à l'action gouvernementale", p. 25; C. SCHMITT, Verfassungslehre, Berlin 1965 (4), p. 126.

(2) J. DE MEYER, a.w., 14-22; A. MAST, Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht, Gent 1975, nr. 13-15.

en bij de uitoefening ervan op zo doenbaar mogelijke wijze het gehele volk is betrokken kunnen de essentiële kenmerken van constitutionalisme worden teruggevonden (1). De relationele opvatting werkt alleen om pragmatische, niet om principiële redenen, met de idee van verhoudingen tussen degenen die (voor de anderen, beslist niet voor of namens zichzelf) het gezag uitoefenen en degenen die erdoor worden bestuurd : tussen gouvernants en gouvernés bestaat geen principieel onderscheid, omdat elke bewindvoerder op elk ogenblik door de "onderdanen" moet kunnen worden gesanctioneerd en terug gouverné worden, en elke gouverné in beginsel moet kunnen gouvernant worden (2). De pragmatische reden van het handhaven van het onderscheid is dat er heden geen - moeten wij schrijven : geen méér, of : nog géén? - voorbeelden zijn van geslaagde directe democratiën of anarchistische leefverbanden (3). Men ziet overigens ook moeilijk, hoe bij de huidige stand van de economische produktiewijze dergelijke modellen tot ontwikkeling zouden kunnen komen : de grootschaligheid en de essentiële afhankelijkheidsverhoudingen (4) die de economie oplegt zijn remmende, zoniet onverenigbare factoren daarvoor.

## 2. Staatsrechtsbeoefening.

Staatsrechtsbeoefening houdt zich bezig met studie van de normatieve structuur (het juridisch aspect) van politieke systemen (de inbreng van de politieke

- (1) Vgl. : "Ook het bestuurskundig onderzoek staat onder beslag van de democratische norm, dat er binnen het systeem van de Nederlandse samenleving een voortdurende wisselwerking moet zijn tussen bestuurders en bestuurden" : S. FABER, "Enige ervaringen met bestuurskundig onderzoek", T.v.O. 1978, p. 199-292.
- (2) In die zin kunnen wij aan het onderscheid niet de principiële betekenis toe die kennelijk M. DUVERGER daaraan geeft : Droit constitutionnel et institutions politiques, 2 dln, Parijs 1959. Politieke verantwoordelijkheid kan dus ook niet vatbaar zijn voor erfopvolging : een erfelijk monarch dient, als er nog een is, politiek onbekwaam te zijn. Vgl. G. BURDEAU, Traité, a.w., Tome 2, L'Etat, Parijs 1966, p. 232-251.
- (3) C. SCHMITT, Verfassungslehre, Berlijn 1957, p. 234 : "Demokratie... ist Identität von Herrscher und Beherrschten, Regierenden und Regierten, Befehlenden und Gehorchenden".
- (4) Vgl. de notie ondergeschikt verband in het arbeidsrecht;  
R. BLANPAIN, Handboek van het Belgisch arbeidsrecht, I. Collectief Arbeidsrecht, Gent 1968, randnr. 6-23.

wetenschap), zoals deze blijkt uit hun functioneren (het "meer-dan-formele" van de juridische benadering) (1).

Waar instellingen worden onderzocht, zullen deze moeten worden bekeken op hun toegankelijkheid voor de burgers; omgekeerd zullen steeds de rechten en vrijheden der burgers moeten worden geëvalueerd op de kansen die zij hen verschaffen om (o.a.) op de staatsorganisatie daadwerkelijk in te werken. De grondrechten vormen aldus het scharnier van staatsrechtbeoefening; zij zijn de wezenlijke toetssteen van een waardengeöriënteerde (staats-)rechtbeoefening (2).

De te toetsen werkelijkheid is de levende en wisselende relatie tussen burger en overheid : het normatieve en het empirische gezichtspunt vloeien samen in de vraag naar de toegankelijkheid van en de controle op het politiek systeem, opgevat als een communicatiepatroon rond beslissingen (3). Deze visie ontdoet de staatsrechtbeoefening van een vaak te eenduidige gerichtheid op de theoretische grondslagen - machtenscheiding, soevereiniteitsleer - van de staat en heeft het voordeel dat zij niet uitgaat van preferenties voor bepaalde (Westerse) staatsmodellen : de verscheidenheid in opzet en organisatie, vooral sedert de dekolonisering, van de meer dan 140 staten vergt een onderzoek dat weliswaar op waarden doch niet op modellen is geöriënteerd. (Alleen) op deze wijze worden ook de oudere Westerse staten op hun wêrkelijke mërïtes getoetst (4).

---

(1) M.C. BURKENS, Methodologie van staatsrechtelijke rechtsvergelijking, Pre-advies Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking nr. 19, 1975, p. 25. Zie het onderscheid tussen het formele recht, het constitutioneel stelsel, het recht der werkelijkheid en de staatkundige werkelijkheid, toegepast op het Brits model van staatsorganisatie, bij : C.W. VAN DER POT - A.M. DONNER, Handboek van het Nederlands staatsrecht, Zwolle 1968, p. 74-75. "Il existe en effet une sorte de conformisme constitutionnel, qui tend à faire des constitutions des textes stéréotypés, qui n'ont plus que de lointains rapports avec la vie politique réelle" : G. BURDEAU, a.w., p. 69.

(2) Voor een systematische samenvatting van de introductie van de "value-oriented jurisprudence" in de Belgische rechtstheorie, zie : W. VAN GERVEN, Het beleid van de rechter, Antwerpen-Zwolle 1973; verder : J. DE MEYER, a.w., 29 e.v. en 524-528; A. MAST, a.w., nr. 13 e.v.; P. WIGNY, Droit constitutionnel. Principes et droit positif, 2 dln, Brussel 1952, nr. 6 : "Avant même d'organiser la souveraineté, les Constituants ont voulu définir les libertés individuelles. Faut-il souligner le caractère essentiel de celles-ci?"; Zie tevens de rechtsvergelijkende reeks : K.A. BETTERMAN, F.L. NEUMANN en H.C. NIPPERDEY, Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Berlijn 1966, 4 dln.

(3) M.C. BURKENS, t.a.p..

(4) BURDEAU wijst erop dat door een zeker constitutioneel conformisme, de grondwetten kennelijk steeds meer op elkaar gaan lijken, hoewel de regimes vaak grondig verschillen : a.w., p. 69.



HOOFDSTUK II

---

BELEIDSONDERZOEK

---

## 1. Overzicht

Het overheidsbeleid is vanuit verschillende standpunten bestudeerd (1). Na de oorlog 1940-1945 drong, onder behavioristische inspiratie, de groepsbenadering door : het overheidsbeleid werd gezien als produkt van de strijd die werd uitgemaakt in een "interactieproces door middel waarvan de eisen van de diverse groepen aan elkaar aangepast worden door gebruikmaking van de macht" (2). De elitebenadering beschouwde het politiek proces als de bezigheid van de politieke elite die haar voorkeuren doordrukt (3). De institutionele studie richt zich vooral op het historisch-juridisch kader van de totstandkoming van het overheidsbeleid. AQUINA verwijt deze drie benaderingen dat zij zich vergenoegen met de studie van sommige variabelen van de totstandkoming van het overheidsbeleid, zonder deze te zien in samenhang met de inhoud van dat beleid; zij zouden ervan uitgaan dat in de gegeven omstandigheden het overheidsbeleid het best mogelijke is : een puur mechanistische opvatting van de overheid is er de grondslag van (4).

Na 1965 zouden, om die reden, deze benaderingen verlaten zijn door opties die meer recht doen wedervaren aan de samenhang tussen verschillende variabelen en concrete beleidspunten. Twee opties springen in het oog : "(1) de rationalistische benadering, die het overheidsbeleid opvat als een poging een samenstel van doeleinden efficiënt te verwezenlijken en (2) de incrementalistische benadering, die het overheidsbeleid opvat als een gegeven, waarin in de tijd slechts marginale veranderingen worden aangebracht, vaak zonder dat men zich afvraagt welk doel het beleid geacht wordt te verwezenlijken" (5). Hoewel AQUINA de evolutie van beleidsstudies in deze zin duidelijk positief waardeert, plaatst hij toch ook wel vele vraagtekens bij de mogelijkheden ervan, die vaak nog veeleer beloften zijn waarvan de deugdelijkheid in concrete voorbeelden nog moet worden aangetoond. Hij is er voorstander van het beleid zowel naar de kant van de gedragingen als naar de kant van de op-

- 
- (1) Dit onderdeel is gebaseerd op H.J. AQUINA, Beleidswetenschap en wetenschapsbeleid, Nijmegen 1974, p. 18-31; A. ETZIONI, The active society, London-New York 1968, p. 249-281 en Th. R. DYE, Understanding public policy, Englewood-Cliffs 1971, p. 17-37.
  - (2) H.J. AQUINA, a.w., p. 20; D.B. TRUMAN, The Governmental Process, Political interest and public opinion, New York 1951.
  - (3) H.J. AQUINA, a.w., p. 20-21; C.W. MILLS, Power Elite, London 1971, (oorspr. 1956).
  - (4) H.J. AQUINA, a.w., p. 20-21, onder verwijzing naar D. APTER, "Government", in : International encyclopedia of social sciences, London 1968.
  - (5) H.J. AQUINA, a.w., p. 24.

vattingen te bestuderen; er kan tussen beide een sterke samenhang bestaan maar dat behoeft niet zo te zijn : "Een zekere onduidelijkheid van het beleid behoort overigens tot de kunst van de politiek. Niet slechts het etaleren, ook het maskeren van de ware bedoelingen kan een middel ten dienste van het bereiken van doeleinden zijn" (1). Ronkende definities van beleid moeten dan ook gerelativeerd worden : de componenten doel, plan en actie komen slechts zelden in zuivere vorm voor : "Beleid hoeft niet een systematisch handelen te zijn en is dat in de praktijk ook vaak niet. Bovendien is het nog de vraag of altijd de geëigende middelen worden gehanteerd. Verder zijn doeleinden in de politiek maar al te vaak bijzonder vaag. En tenslotte zijn er vele voorbeelden bekend van een doel, waar niet stap voor stap op afgewerkt wordt" (2). In de praktijk zal men dan ook vrijwel nooit voorbeelden van een synoptisch beleid aantreffen; dit veronderstelt immers permanente volledige informatie, en een beleidsproces dat volgens strikte maatstaven van rationaliteit en wetenschappelijkheid verloopt (3); het zou leiden naar een optimaal beleid. Alleen daarom al dient het te theoretisch worden geacht : men zal vaak slechts streven naar een bevredigend beleid, zoals het satisficing-model aangeeft; vindt men dat niet, dan zal men verder zoeken, of zelfs het criterium voor wat bevredigend is verlagen (4). Op die manier wordt gepoogd onzekerheden weg te werken of te aanvaarden : gaandeweg kan men komen tot een steeds meer deugdelijke aanpak, steeds gebaseerd op het beginsel "al doende leert men", in de beleidsstudies bekend als het sequential decision-model.

In al deze modellen, hoewel minder in het laatste, schijnt men ervan uit te gaan dat het probleem dat moet worden aangepakt bekend is : het meest precieze punt zit echter wellicht in de identificatie en formulering van het beleidsprobleem : dit is nooit gegeven, aldus het disjointed incrementalism, maar moet worden gevonden en geformuleerd in een articulatie- en aggregatieproces :

- 
- (1) H.J. AQUINA, a.w., p. 34. Vanuit het recht bekeken kan die kunst der politiek dan wel zwaar gaan wegen op de rechtsbescherming en de rechtszekerheid : zo is, bijvoorbeeld, het geval met het Europees kartelrecht. Dit wordt, volgens VAN GERVEN ontwikkeld door een zeer actief Hof van Justitie naar aanleiding van beroepen tegen de beschikkingen van de Commissie, en bij gebreke van een wetgevend parlement die naam waardig : W. VAN GERVEN, "Verleden en toekomst van het Europees kartelrecht in waardengeoriënteerd perspectief", in Europees kartelrecht anno 1973, Eur. Mon. 16, Deventer 1973, p. 175-219.
  - (2) H.J. AQUINA, a.w., p. 32; A. ETZIONI, a.w., p. 254-268.
  - (3) Dez., p. 62; D. BRAYBROOKE en Ch. E. LINDBLOM, A strategy of decision. Political evaluation as a social process, New York 1963.
  - (4) H.J. AQUINA, a.w., p. 63; H.A. SIMON, "A behavioral model of rational choice", in Quarterly journal of economics, 1955, p. 99-118; vgl. het workable democracy-concept bij E.S. REDFORD, Democracy in the administrative state, New York 1969, p. 5.

de wijze waarop het probleem wordt geformuleerd kan immers reeds medebepalend zijn voor de inhoud van het uiteindelijk te voeren beleid (1).

ETZIONI brengt een onderscheid aan tussen basisbeslissingen (contextuating or fundamental decisions) en specifieke beslissingen (bit or item decisions); de eerste zouden volgens een meer rationele, de tweede volgens een meer incrementele wijze tot stand komen. Het geheel noemt hij de mixed-scanning strategy (2). De indruk ontstaat dat deze strategie vertrekt van een theoretisch-rationeel uitgangspunt : het onderscheid tussen de grote en kleine beslissingen kan niet steeds vooraf worden gemaakt. Het incrementeel model lijkt wat dat betreft realistischer indien men kan aanvaarden dat het af en toe zichzelf kan overschrijden; anders zou het een wezenlijk conservatoir model zijn. Het beleid moet immers niet slechts reageren en bijsturen, het moet tevens ageren en hervormen. Deze laatste visie lijkt nog waardevol; echter moet nu reeds worden aangekondigd dat in onze studie niet, minstens niet steeds zal kunnen worden ingegaan op zowel opvattingen als gedragingen resp. zowel beleidsstructuur als beleidsinhoud. De zuiverheid vanuit bestuurskundig oogpunt van dit onderzoek is ondergeschikt aan de bekommernis om een beeld op te hangen van de zogenaamde functionele decentralisatie op adviseringsniveau; toch wordt nog even op twee andere beleidsoptieken wordt ingegaan.

## 2. Systeemanalyse; input-output-analyse.

In de systeembenadering zijn twee opties te onderscheiden; zij hebben echter gemeen dat zij zich op de werking van het systeem concentreren en de mogelijkheid creëren om de structurele kenmerken van (bvb.) een politiek systeem te verbinden met de empirische vaststellingen van zijn werking of juist zijn niet-functioneren. De structureel-functionele optiek, ontwikkeld door PARSONS, vertrekt

---

(1) H.J. AQUINA, a.w., p. 63; Ch. E. LINDBLOM, The policy-making process, Englewood-Cliffs 1968; A. ETZIONI, a.w., p. 268-273. Zie ook : P. BADURA, Bedürfnisstruktur und Politisches System, Stuttgart 1972.

(2) A. ETZIONI, a.w., p. 282-295.

van de vraag : welke structuren vervullen welke functies en onder welke voorwaarden binnen het systeem? (1). AQUINA beschrijft deze vraagstelling als volgt : de mens als actor heeft bekommernissen die aansluiting (moeten) vinden bij de vier kernfuncties die de structuren vervullen : verwezenlijking van doeleinden van het systeem, aanpassing aan en omvorming van de omgeving van het systeem, controle over de interactie en behoud van de cultuur. Een viertal partiële systemen vervullen die functies : het politieke, economische, integratieve en patroonhandhavingssysteem. Het politieke systeem is dan weer in te delen in vier subsystemen die in een open relatie staan tot elkaar : "De executieve verzorgt het verwezenlijken van de collectieve doeleinden van de polity, welke tevens die van het sociale systeem zijn. De polity vervult zijn aanpassende functie door middel van de bureaucratie; de integratieve functie door middel van een steunsysteem waarin belangengroeperingen en politieke partijen werkzaam zijn, en de patroonhandhavingsfunctie door middel van de wetgevende en rechterlijke macht" (2). Tot de andere systemen heeft het politieke input-outputrelaties die betrekking hebben op een ruilverkeer van geld, macht, invloed en vertrouwen; het succes van het politieke systeem - de mate waarin de collectieve doeleinden worden verwezenlijkt - bepaalt mee de input die het zelf verkrijgt.

De input-output analyse, zoals zij door EASTON is uitgebouwd, beschouwt het politiek systeem als een open systeem waarvan de instandhouding afhangt van "de mate waarin het een evenwicht vindt tussen de aanvoer (input) naar het systeem toe en de produkten van het systeem (output)" : inputs in de vorm van eisen en steun worden omgezet in outputs waarmee met behulp van de ter beschikking staande steun en andere hulpbronnen tegemoet kan worden gekomen aan de eisen - en getracht kan worden meer steun te verwerven. Poortwachters ("gatekeepers") zorgen voor een articulatie en aggregatie van de input naar het politieke systeem in beleidstermen (3).

AQUINA merkt hierbij aan, dat zowel EASTON als PARSONS weinig systematische aandacht besteden aan de inhoud en effecten van beleid; wel heeft EASTON het maken van een beleid (en de effecten daarvan) nodig om het voortbestaan van het

---

(1) H.J. AQUINA, a.w., p. 37-40. H.V. WISEMAN, Political Systems. Some socio-logical approaches, London 1966, komt tot een restatement van de structureel-functionele theorie : p. 209 e.v.; Th. R. DYE, a.w., p. 231-263.

(2) H.J. AQUINA, a.w., p. 38.

(3) Ibid.

systeem te kunnen verklaren : als produkt van het politiek systeem, wordt beleid toch veeleer door beiden gezien "als een ruilmiddel waarmee het politiek systeem zijn voortbestaan koopt, dan als middel om de maatschappij van morgen, inclusief het politiek systeem, gestalte te geven" (1).

### 3. Groeiprocessen.

De stand van de beleidsvoering moet worden onderscheiden naar de ontwikkelingsstand van zowel de economie als, en daarop geënt, de politiek. ROSTOW, die de economische en (later) de politieke ontwikkelingsfasen heeft beschreven, onderscheidt drie etappes : in de traditionele fase zijn er weinig hulpbronnen (resources - niet uitsluitend in materiële zin, ook cultureel en ideologisch op te vatten) en maken beleidsvormers de dienst uit. De take off brengt een overgang : de zich ontwikkelende eigen dynamiek van het politiek systeem wordt meebepalend; daarop beginnen meer individuen, soms ook reeds georganiseerd, in te spelen. In de moderne, ontwikkelde fase heeft het beleid reeds een eigen dynamiek ontwikkeld : de hoofdlijnen (hoe konfuus soms ook) liggen vaak vast en er is vaak slechts ruimte voor marginale wijzigingen (2).

De ontwikkelingsgraad hoeft niet voor elk probleem dat een politiek systeem aandoet, dezelfde te zijn en zal dat meestal niet zijn : rond bepaalde gearticuleerde, geformuleerde problemen (supra) kan duidelijkheid tot stand zijn gekomen, rond andere niet : indien rond een probleem een sociaal handelings- en middelenpatroon is tot stand gekomen treedt een institutionaliseringsproces op (3).

---

(1) H.J. AQUINA, a.w., p. 40.

(2) J.J. ROSTOW, The stages of economic growth, Cambridge 1960 en Politics and the stages of growth, London 1971; beide in Franse vertaling : Les étapes de la croissance économique, 1973 en Les étapes du développement politique, 1975 ; Zie ook : H.C. AQUINA, a.w., p. 55. Vgl. F. FINER, The theory and practice of modern government, London 1965 (5), p. 87. De politieke regimes, met het Belgische vergelijkbaar, doen zich voor in hoog ontwikkelde industriële landen waarin het bezit en de beheersing van het grootste deel van het economisch bestel in particuliere handen is : R. MILIBAND, De staat in de kapitalistische maatschappij, Utrecht-Antwerpen 1973 (oorspr. London 1969), p. 14-21 en A. SHONFIELD, Modern Capitalism, The changing balance of public and private power, London 1965, p. 65. Er moet echter worden aangemerkt dat die productiewijze tevens verenigbaar is met geheel andere regimes van strikt autoritaire opzet; wat van auteurs als MILIBAND wel kan worden geleerd, is dat de naar democratie strevende regimes de economische en sociale ongelijkheden niet uitsluiten.

(3) B. PEPPER, Vorming van welzijnsbeleid. Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk, Meppel 1972.

Voor sommige problemen is dit werkelijk nog in een beginstadium : welzijnszorg, marginalenbegeleiding, milieuzorg zijn er bvb. nog niet aan toe. Andere zijn in een meer gevorderde ontwikkeling, zoals de begeleiding van ondernemingen in moeilijkheden (steunmaatregelen, reconversie maatregelen, perssubsidies etc...) - opvallend is dat het belangrijkste pakket hiervan een fall-out van een economisch expansiebeleid is, hetgeen de spanning tussen doelstellingen en concrete actie aantoonst; een ander voorbeeld is de uitbouw van een overheidsholding - die er reeds wel is, maar in feite slechts initiatiefnemend mag optreden indien het privaat initiatief in gebreke blijft (1).

Voor een behoorlijk aantal problemen is de institutionalisering ver gevorderd; dit kan behoorlijk werken maar vaak doet zich het verschijnsel voor dat bureaucratisering optreedt en er geen ruimte meer is voor enige souplesse. Dit lijkt het geval met bvb. de ziekteverzekering en misschien wel de gehele sociale zekerheid (2), de functionering van de justitie, etc... : vaak roepen deze problemen op die niet (meer) op te lossen of te overzien zijn binnen de gegroeide structuren. Zo wordt het effect aan inkomenshervereiding van de sociale zekerheid in vraag gesteld (3), hetgeen

- 
- (1) W. VAN GERVEN, Beginnelsen van Belgisch privaatrecht, XIII, Handels- en economisch recht, deel I, Ondernemingsrecht, Antwerpen 1975, p. 119-175; J. STEENBERGEN, "Maatregelen voor het voorkomen van faillissementen en het behoud van ondernemingen", Preadvies in R.W., 1975-76, k. 2309-2334; W. 30 maart 1976 houdende organisatie van het economisch overheidsinitiatief, B.S. 1 april 1976, art. 2 (nieuw art. 2, § 2, 3° W. 2 april 1962, zoals gewijzigd, tot oprichting van een Nationaal Investeringsmaatschappij); Het economisch overheidsinitiatief kan ook deelnemen aan vennootschappen die een "taak vervullen van een openbare dienst die normaal door de overheid moet worden verricht" en "wanneer ze voor de Belgische economie van strategisch belang zijn" - maar deze beide behoren traditioneel reeds tot de overheidsopdracht (zie o.m. Gedr. St., S., 1975-1976, nr. 766/1, p. 2-4 : "huidige actiemiddelen"). De spanning tussen het beginsel en de uitwerking is op dit domein nog voelbaar aanwezig, vgl. de woorden van de verslaggever : "Bij de verkiezingscampagne van begin 1974 bleek het principe van mogelijk overheidsinitiatief vrijwel algemeen aanvaard, maar ging de discussie rond de juridische en economische voorwaarden, die daartoe moesten vervuld worden"; Gedr. St., S., 1975-76, nr. 766/2, p. 3-4; Vgl. de discussie in de Kamercommissie n.a.v. het ontwerp en een voorstel (Gedr. St., K., 1974-1975, nr. 360/1) tot oprichting van een publieke holding : Gedr. St., K., 1975-76, nr. 822/4, p. 11-13. W. VAN GERVEN, Leerboek Handels- en Economisch Recht, Antwerpen 1978, I, p. 38 e.v..
- (2) Vgl. Gedr. St., K., 1975-76, nr. 892 : verslag over de ziekteverzekering door de Koninklijke Commissaris (de heer Petit).
- (3) H. DELEECK, Maatschappelijke zekerheid en inkomensverdeling in België, Antwerpen 1966; R. MILIBAND, o.c., 29 e.v..

nieuwe maatregelen uitlokt (1), maar tot een ombouw van het gehele stelsel is men niet gekomen; het justitiële apparaat kraakt op vele punten - organisatie van de balie, opleiding der magistratuur, systeem van strafuitvoering etc... - en elkeen die hierop ingaat weet hoe moeilijk wijzigingen doordringen (2).

#### 4. Lokalisering van de politieke functie.

De functie van het politiek systeem is wel beschreven als de verzorging van een gezaghebbende toedeling van waarden (3); sommigen zien voor de vervulling van die functie de wetgever als bestgeplaatst orgaan of foremost agency (4). Dergelijke stelling kan slechts onder veel voorbehoud worden aanvaard : de lokalisering van die toedeling kan immers niet worden afgedaan met een verwijzing naar de formele bevoegdheidskanalen; met de bevoegdheidsregeling geeft de grondwet immers slechts aan in welke vorm en langs welke kanalen macht kan worden uitgeoefend maar daarmee systematiseert zij de machtsverhoudingen niet : "De grondwet en het constitutionele recht in het algemeen willen en kunnen niet een soort systematisering van de machtsverhoudingen scheppen, doch moeten een bevoegdheidsregeling geven (...). Het kan voorkomen - en komt ook geregeld voor - dat in zulk een rechtsorde de werkelijke drijvende politieke krachten helemaal niet aan de orde komen of op de tweede plaats staan. In onze Grondwet wordt bij voorbeeld noch van de politieke partijen, noch van het bureaucratisch apparaat van de staat melding gemaakt, hoezeer zij, politiek gezien, van beslissende betekenis zijn..." (5).

De maatschappelijke, politieke werkelijkheid en het staatsrecht staan altijd in een spanningsrelatie tot elkaar, precies omdat het staatsrecht een normerende systematiseringsdrang heeft ten aanzien van een bij definitie dynamische en fluïde realiteit. Slechts bij een overtrokken staatsbeeld vallen zij samen :

- 
- (1) Zoals het toekennen van een bestaansminimum.
  - (2) Zie de talloze probleemstellingen i.v.m. rechtshulp.
  - (3) D. EASTON, a.w..
  - (4) J.J. GRUMM, "The legislative system as an economic model", in : KORNBERG, Legislatures in comparative perspective, 235-249.
  - (5) C.W. VAN DER POT - M. DONNER, a.w., p. 157; vgl. F. RIGAUX, Introduction à la science du droit, Bruxelles 1974, p. 38-42.



dan is men beland bij louter formele redeneringen of verabsoluteerde theorieën wat de rechtsleer betreft. Die houden in dat het staatsrecht zekere volledighedsambities ten aanzien van de maatschappelijke werkelijkheid zou kunnen waarmaken; dit veronderstelt echter een simplistische verhouding tussen theorie en praktijk.

Weliswaar beoogt de constitutie in de wisselende machtsverhoudingen een zekere stabiliteit te realiseren, maar zij bevindt zichzelf steeds in een voortdurend proces dat gaat van politisering, over besluitvorming naar toepassing en dat voortdurend herneemt (1). EASTON benadrukt dat in zulk proces de outputs steeds ook weer terugwerken op de eisen en de steun die vanuit de ruimere omgeving naar het politieke systeem toekomen : het beleid (het stel van outputs) is gezaghebbend (authoritative) wanneer de mensen die ermee geconfronteerd werden van mening zijn dat zij zich naar dat beleid behoren te gedragen. Dit legitimerend effect dat van het beleid uitgaat is niet (meer) uitsluitend van ideologische of ideële aard; veel van de oude legitimeringsgronden zijn weggefallen - in die zin is o.m. de secularisering wellicht een verliespost voor de staat. Het moderne politieke systeem (polity) wordt steeds meer getoetst op doeltreffendheid : de relatie tussen de burgers en de overheid heeft economische kenmerken van betekenis gekregen. De staat is geworden een

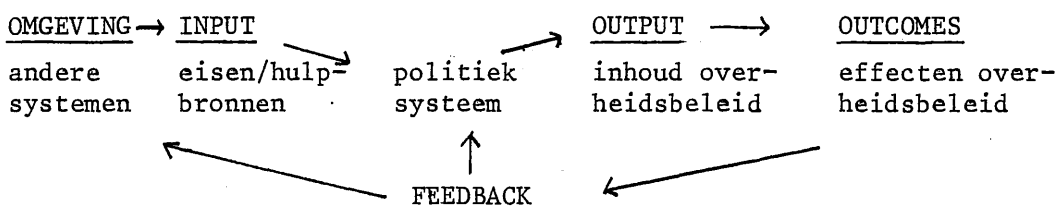
"instrument of benefit to its members, in return for which they contribute support. Over time, the content of the benefits has changed, from mere law and order and defense to the goods and services of the welfare state, as have the material embodiments of support, such as taxes, military service and cooperation with the managed economy. Yet in practice, as in theory, the transaction remains essentially economic, a kind of mass purchase by citizens from the state of things they could not conveniently get through the market and individual action. As an economic transaction, moreover, the delivery of support depends upon the purchasers continuing to feel that they are getting full value for their contribution. Intrinsically therefore, like customers in the market, they are free to withdraw support when their expectations are not fulfilled. Such attitudes put great emphasis upon the output efficiency of the modern states, a responsibility which, given the modern stress on high instrumental performance, the modern state has vigorously sought to meet" (2).

(1) K.G. DE VRIES, "Enkele opmerkingen over legitimiteit en politieke besluitvorming", in: Legitimatie, Rotterdam 1974, p. 55-71. Ook formeel is dergelijke redenering wel doorgedrongen t.a.v. de wetten met bijzondere communautaire meerderheden te stemmen : W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Réflexions sur la révision de la constitution" in J.T. 1972, p. 480.

(2) J.H. BEER, "Modern political development", in : S.M. BEER e.a., Patterns of government. The major political systems of Europe, New York 1973, 1-120 (110).

## 5. Het beleidsproces, schematisch weergegeven.

In schema gebracht, ziet het beleidsproces er zo uit (1) :



Het schema geeft aan dat het politiek systeem functioneert binnen een ruimer proces waardoor het wordt beïnvloed en waarop het inwerkt. Het proces verloopt ook continu, zoals door de terugkoppellingslijn wordt gesuggereerd. De overheid kan daarbij aanwezig zijn; zo is het <sup>ook</sup> mogelijk dat zij andere systemen toelaat, organiseert of opzet opdat deze zouden kunnen ontwikkelen.

Onder meer via erkenningsprocedures en subsidieregelingen kan de overheid hierin een rol spelen van activering (2), Het geleidelijk legaliseren van de vakorganisaties sedert 1921 is er een duidelijk voorbeeld van (3) : op dit ogenblik spelen deze een actieve rol in het sociaal, economisch en politiek leven; zij kunnen tevens toelagen ontvangen en vervullen zelfs taken van overheidsadministratie (4). Op die wijze kan de overheid zelf meewerken aan het genereren van input uit de omgeving: ook door subsidies aan de pers bijvoorbeeld (5) verschaft zij sommigen een krachtiger stem die meer kans maakt als input te worden onderkend.

- (1) H.J. AQUINA, a.w., p. 41; vgl. H.V. WISEMAN, a.w., p. 120-133; Th. R. DYE, a.w., p. 254.
- (2) Zo zijn vijf erediensten erkend; zie tevens de reeks parlementaire vragen i.v.m. subsidieregelingen : V & A., S., 20 jan. 1976, p. 665, 694, 695, 696 en 697, id., 27 januari 1976, p. 726, 632, 735, 748, 749, 752, 758, 759 en 760, id., 10 februari 1976, p. 823 en 835, id., 2 maart 1976, p. 955. Vgl. K.B. nr. 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op en de aanwending van toelagen, B.S. 20 april 1976.
- (3) Sedert de wet van 24 mei 1921 tot waarborging van de vrijheid van vereniging : R. BLANPAIN, a.w., nr. 111-171.
- (4) Zie (toelagen) : V & A., S., 27 jan. 1976, p. 722; 3 februari 1976, p. 785; 10 febr. 1976, p. 828; V & A., K., 2 maart 1976, p. 1242 en (uitbetaling van werklozensteun) : V & A., K., 10 febr. 1976, p. 985; V & A., S., 16 maart 1976, p. 1039.
- (5) W. 27 dec. 1974 tot behoud van de verscheidenheid in de opiniedagbladers, B.S. 23 jan. 1975, zoals gewijzigd.

Uiteraard is in de funktionering van het politiek systeem de overheid aanwezig; doch niet steeds heeft zij op haar eigen terrein alle activiteiten in handen. Zo zijn er ogenblikken waarop of thema's waarvoor zij de beslissende kracht mist om haar wil op te leggen. In die zin zijn gevallen gesignaleerd van particratie, ploutocratie e.d.m. waarin bvb. de politieke partijen of de haute finance hun wil opdrongen (1). De inhoud van het overheidsbeleid is ook niet eenduidig, vaak reeds niet omdat eigenlijk geen beleidslijn voorligt (2).

In andere gevallen kunnen effecten van overheidsbeleid gewild of ongewild tot stand komen; zo wordt bvb. de verlenging van de leerplicht wel eens gesignaleerd als remedie tegen de te grote jongerenwerkloosheid; een vervroegde pensionering als creatie van arbeidsplaatsen voor jongere werknemers (3). Een voorbeeld van een onbedoeld effect zou kunnen zijn de liquidatie van (marginale) ondernemingen ten gevolge van een streng prijsbeheersingsbeleid, of ten gevolge van algemeen verbindend verklaring van voor hen te veeleisende economische reglementeringen of collectieve arbeidsovereenkomsten (4).

---

(1) M. DUVERGER, Janus, Les deux faces de l'Occident, Paris, 1972; M. PRELOT, a.w., p. 132-139; bvb. A. STERNBERG MONTALDI BOISSON, "La particratie italienne", in : RES PUBLICA, 1972, p. 537-557.

(2) Zo bvb. bij de W. 27 mei 1960 tot bescherming tegen misbruik van economische machtspositie die, reeds door slechts ingrepen te voorzien t.a.v. abusieve praktijken, een marginale inhoud heeft, maar die geen instantie voorziet die beleidsbepalend de wet kan toepassen : H. SWENNEN, "De bevoegdheid van de Raad voor economische geschillen", in A. JACQUEMIN en G. SCHRANS, Actes du colloque sur la magistrature économique, Leuven 1976, I, 4-1 tot 22 (I. 4-17).

(3) Artt. 22-32, W. 30 maart 1976 betreffende de economische herstelmaatregelen, B.S. 1 april 1976.

(4) T.a.v. prijsbeleid : Corr. Rb. Kortrijk, 24 juni 1974, R.W., 1974-75, k. 548 met noot van P. DE VROEDE; L. NEELS en J. STUYCK, "Aanvechting van maximumprijsbesluiten die door hun overtreders verlieslatend genoemd worden", in : Jura Falconis, 1974-1975, p. 419-434.  
T.a.v. economische reglementeringen : K.B. 13 jan. 1935 waarbij toelating wordt verleend tot het oprichten van een economische reglementering van de voortbrenging en de verdeling, B.S. 18 jan. 1935.  
T.a.v. collectieve arbeidsovereenkomsten : W. 5 dec. 1968 betreffende de C.A.O. en de paritaire comités, B.S. 15 jan. 1968, zoals gewijzigd.

### HOOFDSTUK III

#### SITUERING VAN HET POLITIEK SYSTEEM

1. Relatieve autonomie van de polity; toelichting aan de hand van het kiesstelsel.

Anders dan de eerder genoemde mechanische opvatting over de overheid doet veronderstellen - zij zou slechts registreren wat door een onderling spel van groepen naar boven wordt gebracht - kan dus de overheid een eigen inbreng hebben; het zou echter ook een overschatting zijn voor haar autonomie om die eigen inbreng als axioma voor alle problemen en op alle tijdstippen voorop te stellen. Per geval moet hij worden geëvalueerd.

Eén van de elementen bij die beoordeling is de mate waarin het politiek systeem zich emancipeert van "andere systemen"; er hebben regimes bestaan, en er zijn er nog, waarin de verwerving van politieke macht in exclusieve of hoge mate teruggaat op hereditaire kenmerken, kerkelijke banden, grondbezit of controle over productiemiddelen ("kapitaal"). Op gegeven ogenblikken verenigden de oligarchen, autocraten of monarchen zelfs diverse van deze kenmerken in hun persoon of familiekring. Voor ons land is, historisch, overigens de periode waarin dit manifest het geval was nog niet zo lang achter de rug (1); de aanwezigheid van een erfelijke monarchie - hoe politiek onbekwaam zij momenteel ook moge zijn en hoezeer ook geëvolueerd van een orleanistisch naar een zuiverder parlementair regime - kan overigens de sporen van zulk verleden doortrekken.

Kortom, de autonomie van de polity is relatief en, in het beste geval, evolutief : het staatsleven speelt zich niet af in een juridisch of politiek vacuüm, het wordt integendeel aangemaakt door de maatschappij zelf wier krachtlijnen het te verwerken krijgt. De evolutie van het kiesstelsel en het ontstaan van het meerpartijensysteem in België lichten dit toe.

---

(1) Vgl. "The executive magistrate of the union is the stadtholder, who is now an hereditary prince. His principal weight and influence in the republic are derived from his independent title; from his great patrimonial estates; from his family connections with some of the chief potentates of Europe; and, more than all, perhaps, from his being stadtholder in the several provinces, as well as for the union (...). Such is the nature of the celebrated Belgic confederacy, as delineated on parchment. What are the characters which practice has stamped upon it? Imbecility in the government; discord among the provinces; foreign influence and indignities; a precarious existence in peace, and peculiar calamities from war" : J. MADISON, "The Netherlands Confederacy", in: A. HAMILTON, J. MADISON en J. JAY, The Federalist, Ed. by B.F. WRIGHT, Cambridge Mass. 1966, nr. 20, p. 182-186.

Het kiesstelsel is geëvolueerd van een censitair kiesrecht met differentiële cijns (1830-1847), over censitair kiesrecht met uniforme cijns (1848-1893) naar meervoudig algemeen stemrecht (1894-1914), enkelvoudig algemeen stemrecht voor mannen (1919-1948) en enkelvoudig algemeen stemrecht voor mannen en vrouwen (1949 e.v.) (1).

De evolutie van het aantal kiezers t.a.v. het bevolkingscijfer was de volgende (2) :

JAAR	BEVOLKING	AANTAL KIEZERS	AANTAL STEMMEN	% KIEZERS/Bev.	KIESSTELSEL
1830	4.076.513	46.099	id.	1,131	differentiële cijnsstelsel
1848	4.359.090	79.189	id.	1,817	uniforme cijnsstelsel
1894	6.341.958	1.370.687	2.111.127	21,613	meervoudig algemeen stemrecht mannen
1919	7.577.027	2.102.710	id.	27,751	enkelvoudig algemeen stemrecht mannen
1949	8.625.084	5.635.452	id.	65,338	enkelvoudig algemeen stemrecht mannen en vrouwen
1968	9.605.601	6.170.167	id.	64,235	

Uit de tabel is gemakkelijk af te leiden dat er een grote toename is geweest (3); met name de overgang naar het meervoudig algemeen stemrecht voor mannen (1893) en naar het vrouwenstemrecht (1948) markeren grote sprongen voorwaarts. Het "algemeen" stemrecht van 1893 was nog in aanzienlijke mate getemperd door censitaire, capacitaire en familiale factoren : de "correctie" was ten voordele van de meer behoudsgezinde volkslagen en berustte op een compromis tussen de liberaal-progressieve en socialistische opinie enerzijds en de behoudsgezinde liberale en

(1) J. GILISSEN, Le régime représentatif en Belgique depuis 1790, Bruxelles 1968; J. DE MEYER, a.w., p. 130-133; R. SENELLE, "Commentaar op de Belgische grondwet", in : Teksten en documenten : "Ideeën en Studiën", nr. 301, Brussel 1974, p. 131 e.v.; A. MAST, a.w., nr. 106-107; H. VAN IMPE, Le régime parlementaire en Belgique, Bruxelles, 1968, p. 23-26. G. EECKHOUT, "Nos institutions représentatives" in : Histoire de la Belgique contemporaine, 1830-1914, 349-406.

(2) J. DE MEYER, a.w., 133, met cijfers verstrekt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken; procenten toegevoegd.

(3) "De kleine waterstraal, die tot in 1893 den molen dreef, is plotseling tot een stroom gezwollen" : H. PIRENNE, a.w., p. 353. Overigens werd deze ontwikkeling niet steeds toegejuicht, zij het wel om opportunistische

katholieke partijen anderzijds (1).

De scherpe beperking van het stemrecht op basis (vooral) van eigendomsqualificaties toont aan dat slechts de bezittende klasse na 1830 de politieke macht veroverde en dat de liberale strekking van de revolutionaire Belgische grondwet niet bedoeld was om de gehele bevolking in een democratiseringsbeweging op te trekken (2). De moeizame ontwikkeling van de uitoefening der rechten en vrijheden - voornamelijk deze met onmiddellijke politieke implicaties zoals de taalvrijheid, de vrijheid van meningsuiting en van vergadering en vereniging - is slechts tot stand gebracht door harde strijd (3). De nauwe band tussen kerk en staat was bepalend voor het Belgisch politiek toneel van 1830; om unionistische

.../... overwegingen geduld, cfr. : "Cette large diffusion du suffrage universel paraît inexplicable, si l'on cherche à justifier cette institution au moyen d'arguments logiques, puisqu'elle repose sur la présomption manifestement fautive de l'égalité de tous les hommes (...). Si le suffrage universel n'est donc qu'une solution empirique (d'autres diront peut-être un expédient il présente tout au moins l'avantage incalculable d'être un grand facteur de pacification, puisque, étant consacré par le consentement quasi universel des peuples civilisés, il assure l'obéissance volontaire aux lois, qui est le fondement de l'ordre social moderne": H. SPEYER, La réforme de l'Etat en Belgique, Bruxelles-Paris 1927, p. 2-3.

- (1) J. DE MEYER, a.w., p. 131; J. GILISSEN, a.w., p. 125; vanaf 1848, maar vooral na 1864 werd er geijverd voor algemeen stemrecht. De stichting in Londen van de eerste Internationale was van belang; de in 1885 opgerichte Belgische Werklieden Partij maakte er een programmapunt van. Haar stakingsparool in april 1893 deblokkeerde de parlementaire werkzaamheden. Kwalificaties als huisvader, gediplomeerde en bezitter van onroerend goed verleenden, maximaal twee, bijkomende stemmen : de eigenaars en gezinshoofden maakten daarvan de grootste groep uit. Door het compromis kwam de katholieke partij als overwinnaar uit de strijd : de oppositie was nu immers in duidelijk onderscheiden liberale en socialistische groepen uiteen gevallen (J. GILISSEN, ibid.). Anderzijds kon na de verkiezingen van 1893 de BWP 28 afgevaardigden naar de kamer zenden; echter was voorgegaan de bimodale polarisatie (op de conflictlijn kerk-staat) doorbroken en betekende deze "overwinning" de definitieve integratie in de parlementaire democratie van de socialistische strekking : M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, 25 jaar Belgisch socialisme. Evolutie van de verhouding van de Belgische Werkliedenpartij tot de parlementaire democratie van 1914 tot 1940, Antwerpen, 1967, p. 25-40.
- (2) B.S. CHLEPNER, Cent ans d'histoire sociale en Belgique. Etudes d'histoire politique, économique et sociale, Bruxelles 1972, p. 13-46 (17) : "Le régime politique de la Belgique vers le milieu du siècle passé peut être caractérisé très brièvement : le pouvoir politique était détenu par une fraction extrêmement restreinte de la population". PRELOT noemt dergelijke regimes nog niet constitutionele democratie, maar "gouvernement d'opinion" : M. PRELOT, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris 1969 (4), nr. 32; vgl. A. HAURIOU, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1969 (3), p. 153-154.
- (3) B.-S. CHLEPNER, a.w., dat geheel rond dit thema is opgebouwd. PIRENNE stelt dat door de bevolkingsdichtheid en de lage lonen de toestand van het

.../...

motieven werd de oprichting van een katholieke partij tot 1884 uitgesteld terwijl het liberale congres van 1846 de nadruk had gelegd op de laïcisering van de staat. Het meningsverschil werd (toen reeds) uitgevochten op het terrein van het onderwijs (1).

Op die smalle electorale basis steunde een politieke machtsgroep die in hoge mate nog samenviel met de kerkelijke en economische elite (grondbezit en zich ontwikkelend kapitaal). Zij kwam tot uiting in de idee dat officiële eentaligheid - franstaligheid - wezenlijk was voor de politieke eenheid, ondanks de aanwezigheid van een belangrijke groep nederlands-taligen. Deze groep was echter ook nog gekenmerkt door een volstrekte economische, financiële en politieke onmondigheid; pas met een later samenvallen van de spanningsvelden tussen kerk en staat enerzijds en vlaamse subcultuur en franse centrale cultuur anderzijds is de zogenaamde vlaamse beweging van het romantisch-literaire naar het politieke terrein doorgestoten. (2). De electorale selectiviteit trof overigens vooral de arbeiders-

---

... Belgisch proletariaat omstreeks 1860 slechter was dan overal elders : "Daarentegen vond de Belgische arbeider, bedeed met de aan al de staatsburgers gevrijwaarde rechten, in de vrijheid van drukpers, van vereeniging, van petitierecht, machtige middelen om zich te doen gelden, zodra hij er aan denken zou, zich daarvan te bedienen. Doch hij dacht er niet op. Uit onwetendheid, doch vooral uit godsvrucht droeg hij gelaten zijn lot" : H. PIRENNE, a.w., p. 293 en 300.

(1) M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, "Party and opposition formation in Belgium", in : Res Publica 1967, p. 413-436; V.R. LORWIN, "Belgium : religion, class and language in national politics", in : R. DAHL, Political oppositions in Western Democracies, New-Haven - London 1966, p. 147-187.

(2) HOEJER geeft aan hoe door een samenvallen van de levensbeschouwelijke en taalkundige spanning resp. de opkomst van de B.W.P., de vlaamse beweging een politieke faktor werd : C.-H. HOEJER, Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940, Uppsala (heruitg. Brussel 1969), p. 3-30; echter wordt deze kwestie pas een regeringszaak in 1929, waardoor z.i. het parlementarisme een diepgaande transformatie zou ondergaan : ibid., p. 187-188. H. PIRENNE, a.w., p. 208 en 401-403; de eerste taalwetten dateren van 1873 (ibid., p. 239); de doorbraak-taalwetten zijn van 1878 : "de bres is wel geopend, doch is nog zeer nauw" : ibid., p. 290; vgl. F. VAN KALKEN, Histoire de la Belgique et de son expansion coloniale, Brussel 1954, p. 625-629.



groep; zelfs diepe crisisjaren (1845-1849) gaven hen geen politieke stem : politiek werd door een economische elite bedreven in onthechting van de sociale problemen (1). Pas rond 1885 (oprichting B.W.P.) - 1886 (spontane revolutionaire stakingen in Wallonië) kreeg de politieke en sociale bewustwording der arbeiders vorm op het politieke vlak. Op dat ogenblik was duidelijk dat de sombere vooruitzichten die MARX had samengevat voor de overgangperiode naar de klassenloze maatschappij niet zo sterk tot uiting kwamen als zij waren beschreven : de arbeidersklasse was niet (langer) homogeen, een intermediaire klasse kwam tot ontwikkeling (middestand), sociale mobiliteit leek niet geheel uitgesloten, en de verpauperings-spiraal leek doorbroken (2). De B.W.P., die in 1893 reeds van de wijzigingen van het kiesstelsel profiteerde en haar intrede deed in het parlement, betaalde hiervoor meteen, niet slechts met een zeer ongelijk "algemeen" stemrecht (3) maar tevens met een definitieve institutionalisering van de

- 
- (1) Volgens J.-L. BURBAN herhaalt de nationale geschiedenis zich op het vlak van de Europese integratie : de zeldzame sociale bepalingen van de verdragen (met als uitzondering het E.G.K.S.-verdrag) staan er slechts in dienst van de neo-liberale economische oogmerken : J.-L. BURBAN, "Y-a-t-il une politique sociale européenne?" in Cah.dr. eur., 1976, p. 179-203.
- (2) R. DAHRENDORF, Class and class conflict in industrial society, London 1959, p. 36-71; MILIBAND acht deze wijzigingen geen ontkenning van de marxistische analyse, a.w., p. 21-51.
- (3) M. DUVERGER heeft het thema van de redding der liberale partijen, op deze wijze, aan het licht gebracht : Les partis politiques, Paris 1967/9, p. 242 en 275 e.v.; De invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1899 was tevens te beschouwen als een "duidelijk manoeuvre van de politieke elite tegen de opkomende socialistische beweging" : het stelsel herstelde de liberalen in hun kwijnende machtspositie : M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, a.w., p. 34-35; het isolement van de B.W.P. was doorbroken, wat haar pragmatisme bevorderde : V.R. LORWIN, g.c., p. 157. De invoering van de kiesplicht in 1893 werkte eveneens ten gunste van de behoudsgezinden : Th. LUYKX, Politieke geschiedenis van België, Amsterdam-Brussel 1973 (3), p. 185; H. PIRENNE, a.w., p. 331, 333 en 343.

politieke en sociale conflicten (1). Via concessies is zij - zoals haar zusterpartijen in de andere West-Europese landen - gekomen tot een klasse-samenwerking binnen de parlementaire democratie : haar oorspronkelijke principiële oppositie had zij ingeruild voor een loyale oppositie (2) : politieke meningsverschillen gingen niet meer over de staatsstructuren zelf maar over haar toegankelijkheid voor de arbeidersbeweging, economische meningsverschillen betroffen niet langer het kapitalistisch produktiesysteem zelf maar het verdelingsprobleem van de goederen die het opleverde (3). Ook de vakorganisaties zijn in deze ontwikkeling betrokken geraakt : naar aanleiding van partiële resultaten zijn ze, net als de arbeiderspartijen, ingestapt in het stelsel van de formele parlementaire democratie en het beginnend sociaal overleg. Met name de ontwikkeling, vooral vanaf 1886, van de sociale wetgeving speelde daarin een grote rol. In de vakorganisaties werd al snel de gespecialiseerde bestuurstop, in de arbeiderspartijen de parlementaire fractie preponderant; parlementair optreden ging buitenparlementaire acties vervangen (4). Ook dit droeg bij tot de steeds meer

- 
- (1) R. DAHL, a.w., p. 361; V.R. LORWIN, gec., p. 157 : "The party settled down to the role of a loyal opposition even more rapidly than most other so-called Marxist parties. It concentrated on winning universal suffrage rather than fighting the class war"; R. DAHRENDORF, a.w., p. 188 en 213. De strijd voor algemeen kiesrecht heeft op zijn beurt de nu centrale rol van de verkiezingen voor de democratie mee uitgelokt : M. DUVERGER, Institutions.... a.w. Paris 1963 (10), p. 78-88.
- (2) O. KIRCHHEIMER, "The waning of oppositions", in : R.C. MACRIDIS en B.E. BROWN, Comparative politics, Illinois 1964, p. 280-290; M. DUVERGER, Sociologie politique, Paris 1968, p. 283-287 : "lutte dans le régime et lutte sur le régime". Op historische gronden kan zelfs worden getwijfeld aan de oorspronkelijke revolutionaire beginselvastheid van de B.W.P. : A. MOMMEN, "Een aspect van het reformisme : de Belgische Werkliedenpartij en haar liberale connectie (1889-1894)", in Belgisch Tijdschrift voor de Nieuwste Geschiedenis 1974, p. 275-329.
- (3) C.W. MILLS, The Marxists, London 1962, p. 115. Vgl. : J.P. MACKINTOSH, "Socialism or social democracy? The choice for the Labour Party", in : The Political Quarterly, 1972, p. 470-484.
- (4) Terecht acht BIRCH het normaal dat degenen voor wie de gebruikelijke communicatiekanalen zijn afgesloten, via openbare demonstraties e.dgl. hun opinie kenbaar maken : A.H. BIRCH, Representative and responsible government, An essay on the British constitution, London 1964, p. 189.

reformistische opstelling (1); in beginsel was immers de democratisering van het politiek bestel ook wel een marxistische, althans socialistische, opstelling daar zij de mogelijkheid kon opleveren via politieke tot economische machts-overname (socialisatie der produktiemiddelen) te komen. Toen echter de arbeiders-klasse stagneerde en meer werd opgesplitst - cfr. de ontwikkeling van de tertiaire sector en de toenemende job qualification : een arbeider heet nu een chemical plant operator, een boerenknecht is een agrarisch assistent geworden - is daarenboven het perspectief van het bereiken van een parlementaire meerderheid definitief teloor gegaan : het proces van klassensamenwerking was tot zulke consequenties gevorderd (2).

---

(1) Zie de ontgoocheling van A. BEVAN, In place of fear, London 1952, p. 6-7, gec. bij M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, a.w., p. 470 : "In one sense the House of Commons is the most unresponsive of representative assemblies. It is an elaborate conspiracy to prevent the real clash of opinion which exists outside from finding an appropriate echo within its walls. It is a social shock-absorber placed between privilege and the pressure of public discontent. The new Member's first experience of this is when he learns that passionate feelings must never find expression in outright speech. His first speech teaches him that. Having come straight from contact with his constituents, he is full of their grievances and his own resentment, and naturally, he does his best to shock his listeners into some realisation of it. He delivers himself therefore with great force, and, he hopes and fears, with considerable provocativeness. When his opponent arises to reply he expects to hear an equally strong and uncompromising answer. His opponent does nothing of the sort. In strict conformity with Parliamentary tradition, he congratulates the new Member upon a most succesfull maiden speech and expresses the urban hope that the House will have frequent opportunities of hearing him in the future. The Members present endorse this quite insincere sentiment with murmurs of approval. With that, his opponent pays no more attention to him but goes on to deliver the speech he had intended to make. After remaining in his seat a little longer, the new Member crawls out of the House with feelings of deep relief at having got it over, mingled with a paralising sense of frustration. The stone he thought he had thrown turned out to be a sponge".

(2) M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, a.w., p. 18-40 (37-40) en p. 405-410.

De parlementaire democratie heeft aldus de revolutionaire tendenzen van de eerste helft der negentiende eeuw opgevangen; dit kan pleiten voor de soepelheid van het stelsel (1).

Anderzijds kan men zich ook moeilijk van de indruk ontdoen dat de parlementaire democratie precies ontstaan is op de materiële basis van het negentiende-eeuws economisch stelsel en dat de ombuiging van de revolutionaire tendenzen tot klassensamenwerking tevens een geslaagde accaparatie is geweest van antikapitalistische krachten (2). De oorspronkelijke cluster van industriële, financiële en politieke elite zou die transformaties kunnen hebben overleefd (3); weliswaar kan deze nu recruterende op wat bredere basis en van zijn oorspronkelijke afkeer van arbeidsreglementering, bijstandsregelingen etc. rest niet zo veel meer (4). Toch toont de geschiedenis van de parlementaire democratie een treffende parallel tussen de economische en politieke ontwikkeling : de autonomie van het politiek systeem is daar niet per se een kenmerk van; het blijft een na te streven oogmerk, dat niet steeds dezelfde, voornamelijk niet steeds machtige of traditionele groepen de acti-

---

(1) Recent doet de ontwikkeling zich opnieuw voor van sterk wordende communistische partijen, m.n. in Italië en Frankrijk die een bod naar de macht doen. Slechts gedurende korte tijd hebben K.P.'s deel uitgemaakt van westerse regeringen. De reactie op hun aantreden als regeringspartij, althans coalitiepartner, stelt de soepelheid van het parlementair stelsel blijkbaar nogal op de proef. In sommige landen is de K.P. overigens uitgesloten of verboden. In het algemeen zijn zij minstens uit regeringen weggehouden; ook voor het Europees Parlement bleven zij lang gediskwalificeerd. De evolutie van het unionisme, via een tweepartijstelsel naar een meerpartijstelsel heeft in België ook plaats gevonden binnen het kader der parlementaire democratie. Eén van de belangrijke aanpassingen van de laatste was de evolutie van de Senaat : snel verwierf deze politieke macht doordat van de regeringen werd vereist dat zij naast een meerderheid in de Kamer ook een meerderheid in de Senaat achter zich konden krijgen; anderzijds werd het "elected body with a highly restrictive direct - tax qualification for membership" ook naar zijn samenstelling verruimd : V.R. LORWIN, gec., p. 151.

(2) "As the urban (or rural) working classes increase in numbers and in demands on the political system, there already exists an operating parliamentary system supported by a large and allegiant middle class and led by an experienced and allegiant political elite" : R. DAHL, a.w., p. 361. Over de verhouding tussen economische en politieke ontwikkeling : H.V. WISEMAN, a.w., p. 191-208 en K. DE SCHWEINITZ Jr., Industrialisation and democracy, Glencoe 1964.

(3) "the diplomatic-juridico-catholico-baroque-political fracas" in de woorden van J. LEBEAU, aangehaald bij V.R. LORWIN, gec., p. 151; H. PIRENNE spreekt van de "aristocratische-metallische kliek" : a.w., p. 116, 121 en 125; zie, meer algemeen : M. ANDERSON, "The myth of the two hundred families", in Political Studies, 1965, p. 161-178. Vgl. SCHOETERS, H. en WALLEF, D., "Les collisions politico-financières", in : B.T.N.G., 1976, p. 426-470.

(4) Tussen 1886 en 1894 kwam een groot aantal sociale wetten tot stand, terwijl

viteiten van de gemeenschap bepalen (1).

2. Voortzetting. Toelichting aan de hand van de idee van belangenvertegenwoordiging.

Deze stelling wordt nog versterkt door de vaststelling van een andere parallel. 1893 wordt beschouwd als een breekpunt in de Belgische constitutionele ontwikkeling : de schijnbare afbouw van de hegemonie van de censitaire burgerij werd aangevat en de weg naar een meer democratisch regime leek geopend (2). Hoe getemperd in werkelijkheid het nieuwe kiesstelsel ook nog was, de symbolische betekenis van de term algemeen kiesrecht werd niet onderschat, zeker niet gegeven de lange strijd die eraan was voorafgegaan. De (parlementaire) weg leek open te liggen voor politieke krachten die er tot dan niet aan te pas waren gekomen : het liet zich aanzien dat de gesloten club die de dienst uitmaakte zou doorbroken worden. Precies op dat ogenblik dook in België

.../... in de hongerjaren 1845-1849 vrijwel uitsluitend economische herstelmaatregelen werden getroffen: G. JACQUEMYS, Histoire de la crise économique des Flandres de 1844 à 1870, Brussel 1929; H. PIRENNE, a.w., p. 135-136 en over de regering tot 1884 : "De Belgische regering, die in economisch opzicht vroeger het toonbeeld van zoveele stoutmoedige nieuwigheden gegeven had, bleef nu achteruit bij al haar burens... En het was niet moeilijk, haar te beschuldigen, dat zij daaraan (het dogma van de niet-tusschenkomst van den staat) slechts hield om den wille van de belangen van de 130.000 cijskiezers, die haar het gezag gaven" : p. 308. F. VAN KALKEN, a.w., 614, 653-660.

- (1) M. DUVERGER, Janus ....; a.w.; G. BURDEAU, Traité.... Tome I, le pouvoir politique, Paris 1966, p. 546-612 en Tome III, La dynamique politique, p. 640-682.
- (2) J. GILISSEN, a.w., p. 119, die hierover affirmatief is; contra : A. MOMMEN, gec. : zie verder, noot 3, p. 37 en H. PIRENNE, a.w., die wel stelt dat België een democratie werd (333) maar dat het tot 1914 het geen enkele democratische regering had (336).

de idee op van een specifieke belangenvertegenwoordiging (1).

Reeds in 1864 stelde PRINS een projekt voor dat een zeer specifieke vertegenwoordiging van deelbelangen, het sterkst gedifferentieerd in de grote steden, inhield (2). Hij herwerkte het in 1905 en diende het in 1919 in bij de zgn. "Commission d'étude des réformes à introduire dans l'organisation du Sénat" die zich tijdens de oorlogsjaren had gevormd (3). In 1891 stelde H. DENIS een ander systeem voor (4); 200 vertegenwoordigers zouden volgens een bepaalde verdeelsleutel over nijverheid, landbouw, vervoer, diensten, handel en kredietwezen worden verdeeld. Supplémentaire mandaten werden toegekend ter vertegenwoordiging van "la vie spirituelle". Naar aanleiding van de grondwetshervormingen van 1892-1893 en 1919-1921 werden dergelijke voorstellen in het parlement aanhangig gemaakt. In de Kamer introduceerde FERON een voorstel tot herziening van de artikelen 26, 53 en 54 van de grondwet (5), gevolgd door graaf GOBLET d'ALVIELA en baron FORMONT de VOLSBERGE in de Senaat (6). Joris HELLEPUTTE voorzag in een gelijke repartitie der mandaten over de groepen kapitaal, arbeid en vrije of intellectuele beroepen; zijn projekt was vervat in een voorontwerp van kieswet die de uitvoering zou vormen van de nieuwe artt. 47-48 van de grondwet (7).

- (1) R. FUSILIER, Les monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement, Paris, 1960, p. 354-355 : "C'est ainsi que les constituants avaient laissé au législateur ordinaire le choix entre la représentation proportionnelle et la représentation des intérêts, choix que la loi, en 1899 et en 1919, puis la Constitution, en 1921, effectuèrent au profit de la première" (354). De keuze was opengebleven doordat in 1848 de idee van belangenvertegenwoordiging al eens was afgewezen : H. PIRENNE, a.w., p. 122.
- (2) PRINS, La démocratie et le régime parlementaire, Bruxelles 1884; H. SPEYER, a.w., p. 5 en p. 129-131.
- (3) ibid. : zes kiescolleges werden voorzien per provincie : telkens één voor industrie, handel, landbouw, vrije beroepen, kunsten en wetenschappen en overige burgers. Senatoren van rechtswege werden toegewezen aan de erediensdiensten, het leger en de universiteiten.
- (4) H. DENIS, Deux conférences sur la constitution de la sociologie et l'organisation du suffrage universel, 1891; H. SPEYER, a.w., p. 5 en p. 132-134.
- (5) Documents, Chambre, Session de 1892-1893, Séance du 15 juin 1893, 261; Annales Parlementaires, Chambre, 15 juin 1893, 1670-1678. FERON voorzag 25 senatoren te verkiezen door de wetenschapslui; de overige zetels zouden proportioneel en geografisch worden verdeeld over landbouw, nijverheid en handel. Binnen de laatste drie groepen zou er pariteit zijn tussen eigenaars en leidend personeel enerzijds en lagere bedienden en werklieden anderzijds.
- (6) Documents, Sénat, Session de 1893-1894, Projet de loi relatif à la formation des listes des électeurs pour les Chambres législatives, Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction Publique, Séance du 4 mars 1894, p. 5-12; Amendement, Séance du 5 mars 1894, 13; Deuxième rapport, séance du 15 mars 1894, p. 13-15.
- (7) Documents, Chambre, Session du 1892-1893, n° 153, 225; Annales parlementaires, Chambre, Séance du 11 avril 1893, 1125; F. VERRIEST, "Joris Helleputte en het Corporatisme", in Politica 1975, p. 405-426.

In 1919 ontwierp ERRERA een vergelijkbaar voorstel van politiek corporatisme; de zetels zouden in derden verdeeld worden over, primo, de overheidsambtenaren en de vrije intellectuele beroepen, secundo, de eigenaars-renteniers en de leiders van landbouw-, nijverheids- en handelondernemingen en, tertio, de bedienden ende arbeiders uit de landbouw en industrie (1). Daarbuiten waren nog, door LAMBERT en door graaf de BRIEY, systemen voorgesteld van zgn. "georganiseerd algemeen stemrecht" (2). De kiezers zouden drie stemmen uitbrengen, achtereenvolgens op een kandidaat die de sociale functies "savoir", "capital" en "travail" vertegenwoordigden en die waren voorgesteld door kiezers uit de betrokken groepen - hetgeen deze dan weer moesten aantonen door hun beroep, hun inkomen of hun belastingsbijdrage. Ter vervollediging moet worden aangemerkt dat de gemeentekieswet van 11 april 1895 een bijzondere categorie, zgn. supplementaire raadsleden kende in grotere gemeenten, voor de helft door de arbeiders en voor de andere helft door de bedrijfshoofden verkozen (3). SPEYER beschrijft de weinig bemoedigende resultaten van deze regeling; zij leidde tot bizarre fenomenen en betwistingen omtrent de precieze kwalifikaties van "arbeider" (4).

Al deze stelsels waren arbitrair in hun opzet - hun onderlinge verschillen tonen dit reeds aan - en alleen gericht op een ondervertegenwoordiging van de arbeidersklasse en een oververtegenwoordiging van kapitaal en vrije beroepen (5);

---

(1) Commission d'étude des réformes à introduire dans l'organisation du Sénat, Réunion du 17 juin 1919, Document n° 7; H. SPEYER, a.w., p. 136.

(2) BARTHELEMY, J., Le suffrage universel organisé, Bruxelles 1912; DE BRIEY, L'épreuve du feu, Bruxelles 1925; H. SPEYER, a.w., p. 136-138. Zie ook : DE GREEF, La Constituante et le régime représentatif, Bruxelles 1892; R. HUBERT, Le principe d'autorité, Paris 1926.

(3) Art. 4 W. 11 april 1895 "relative à la formation des listes des électeurs communaux", B.S. 18 april 1895, Pasin., 1895, p. 97-136; K.B. 10 mei 1895, B.S. 12 mei 1895; omzendbrief 11 mei 1895, B.S. 12 mei 1895. W. 11 april 1895 werd opgeheven bij W. 15 april 1920 betreffende het opmaken van de lijsten der gemeentekiezers, zodat de corporatistische vertegenwoordiging in de gemeenten slechts tot 1920 heeft bestaan. Het ging om goedgekeurde amendementen van de corporatist HELLEPUTTE, zie : F. VERRIEST, g.c., p. 417. G. EECKHOUT, Nos institutions représentatives, g.c., p. 395-396.

(4) H. SPEYER, o.c., p. 17-18.

(5) Eén van de bizarre effecten in sommige gemeenten was het omgekeerde : in Etterbeek kozen 372 patroons en 312 arbeiders telkens 2 afgevaardigden, in Sint-Joost kozen 159 patroons en 29 arbeiders telkens 2 afgevaardigden; zie P.H., K., 29 jan. 1913.

zo vermeldt SPEYER in zijn kritiek op de projecten dat één ervan zou komen tot een gelijk aantal zetels voor de factoren arbeid, kapitaal en vrije beroepen, terwijl deze nochtans een zeer ongelijk aantal kiezers kenden, te weten : 727.000, 502.000 en 55.000 (1). De stelsels werden ook systematisch afgewezen; echter liet de idee wel haar sporen na in het compromis rond de eis van algemeen stemrecht dat in aanzienlijke mate door het toekennen van bijkomende stemmen omwille van zekere kwalifikaties, onderen oververtegenwoordigingen creëerde (2). Is niet precies de idee van belangenvertegenwoordiging zelf, alsmede het vergelijk van 1893, een aanduiding van het streven van de groep die tengevolge van het vroegere censitaire stelsel het staatsapparaat beheerste, om die machtspositie voort te zetten? Daarenboven is aan te stippen dat deze bezorgdheid niet uitsluitend naar voren kwam in corporatistische voorstellen; immers kon men reeds spoedig ervaren dat het parlementair model, ook daarzonder, de, voornamelijk socialistische, oppositie kon integreren (3). Bij niet-corporatisten bestond immers de vrees dat de belangenvertegenwoordiging....

"loin de concourir à la pacification sociale, élèverait la lutte des classes à la hauteur d'une institution politique? (...) Les luttes d'intérêt poursuivies entre les représentants de classes différentes dégénèrent facilement en des antagonismes âpres et stériles, dont l'égoïsme risque d'exaspérer les passions antisociales" (4). Daarentegen zouden sterke partijen, op meer algemene basis georganiseerd en met name recruterend uit alle bevolkingslagen heilzaam zijn voor de vooruitgang; hun onderlinge strijd zou dan immers niet meer de structurele basis van het regime in vraag stellen maar opgaan in de dagelijkse problemen van de machtsuit-

---

(1) H. SPEYER, a.w., p. 5-22 (12); "En dernière analyse, la représentation des intérêts apparaît, dès lors, comme une création artificielle de l'esprit, basée sur une conception théorique, sans racines dans la réalité, se prêtant au pire arbitraire et complètement incapable de fournir une base solide à des institutions représentatives" : ibid., p. 21.

(2) In 1894 was 21, 388 % van de bevolking kiesgerechtigd; dit betekende 1.370.687 kiezers op een bevolking van 6.341.958; er werden echter 2.111.127 stemmen uitgebracht, hetzij 740.440 stemmen of 35,154 % van het totale stemmenaantal als supplementaire stemmen. In 1914 was 23,237 % van de bevolking kiesgerechtigd; dit betekende 1.791.139 kiezers op een bevolking van 7.684.492; er werden echter 2.912.480 stemmen uitgebracht, hetzij 1.122.341 stemmen of 38,155 % van het totale stemmenaantal als supplementaire stemmen.

(3) Boven is reeds gesignaleerd dat de invoering van de stemplicht (1893) en van de proportionele vertegenwoordiging (1899) tevens in die optiek moet begrepen worden : noot 3, p. 30; L. HUYSE noemde sedertdien de evenredigheidsregel als voorname politieke spelregel : L. HUYSE, Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek, Antwerpen-Utrecht, 1970, p. 225.



oefening (1).

De geschiedenis van de B.W.P. konfirmeert deze verwachting : zij was in haar beginperiode nog aangewezen op andere actiemiddelen, naast parlementaire, omwille van de geslotenheid der machtselite en haar relatieve ondervertegenwoordiging in het parlement. Later, en vooral na de invoering van het enkelvoudig algemeen stemrecht voor mannen heeft zij zich uitsluitend of vooral toegelegd op parlementaire middelen en haar oorspronkelijk revolutionair klinkend programma verlaten voor een reformistische aanpak (2). Zij is sedertdien echter steeds aangewezen geweest op coalitievorming zodat haar programma steeds slechts zeer gedeeltelijk in het regeringswerk doordrong (3) : "vreedzame machts-overname door de invoering van de parlementaire democratie blijkt niet realiseerbaar" (4). De parate reactie van de machthebbers op het ontstaan van socialistische partijen, nog vooraleer deze een voldoende sterk kiezerscorps

---

.../... Om die reden wordt door MOMMEN als historisch breekpunt 1899 naar voren geschoven i.p.v. 1893 : A. MOMMEN, gec., p. 275-276. In 1866, 1881 en 1883 - toen door BEERNAERT - werden in de Kamer reeds voorstellen gelanceerd tot vertegenwoordiging der minderheden : H. PIRENNE, a.w., p. 329-330.

(4) H. SPEYER, a.w., p. 12.

(1) Ibid., p. 11-12.

(2) M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, a.w., p. 405-419; o.c., 405-419; H. PIRENNE, a.w., p. 303-304; pas voor het eerst in de oorlogsomstandigheden van 1917 werd zij opgenomen in de regering, eerst zonder portefeuille, later belast met het Ministerie van Bevoorrading (E. Vandervelde).

(3) Behalve van 13 tot 19 maart 1946 toen Spaak een homogeen socialistisch kabinet op de been bracht, dat echter onmiddellijk tot ontslag werd gedwongen. Zie over de bijzondere historische omstandigheden : Th. LUYKX, a.w., p. 409-413. Natuurlijk was ondertussen het revolutionair karakter van haar programma reeds erg verzwakt.

(4) M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, a.w., p. 409.

hadden uitgebouwd, heeft deze ontwikkeling beslissend beïnvloed (1).

Deze historische schets toont aan dat het niet voor de hand liggend is dat het politiek systeem autonoom is t.a.v. andere, bijvoorbeeld industriële en financiële, systemen. Integendeel wijst het ontstaan van de Belgische parlementaire democratie in een andere richting. Hoezeer ook deze toestand sedertdien mag zijn geëvolueerd - art. 56bis Grondwet dat de verkiesbaarheidsvoorwaarden voor de Senaat bevat is er, nog steeds, een spoor van gebleven (2) -, de geschiedenis leert dat men hier geenszins heeft te maken met een vanzelfsprekendheid. De toegankelijkheid van het politiek systeem voor stromingen van buiten uit is een wezenlijk kenmerk van zijn kwaliteit, m.n. zijn democratisch gehalte : daartoe volstaat niet dat het "formele spel wordt gespeeld" - al kan dit, bij autocratische regimes vergeleken, wel reeds als prealabele waarborg voorkomen.

### 3. De leer van het machtspluralisme.

In dit verband deed FRIEDMANN de vaststelling van een klaarblijkelijke ommekeer :

"Only a generation ago advocates of "pluralism", such as Figgis or Laski, pleaded for more recognition of the social groups within the state - trade unions, churches and others - in mitigation of the legal and ideological glorification of the state. A generation later, the question must be raised in all seriousness whether the "over mighty subjects" of our time - the giant corporations, the labour unions, the trade associations, farmer's organizations, veteran's legions and some other highly organized groups - have taken over the substance of sovereignty. Has the balance of pressures and counter-pressures between these groups left the legal power of the state as a mere shell? If this is a correct interpretation of the social change in our time, we are witnessing another dialectic process in history : the national sovereign state - having taken over effective legal and political power from the social groups of the previous age - surrenders its powers to the new massive social groups of the industrial age" (3).

- (1) H. STUART HUGHES, "The socialist dilemma in Europe", in : R.C. MACRIDIS & B.E. BROWN (eds), a.w., p. 309, gec. bij M. CLAEYS- VAN HAEGENDOREN, ibid.
- (2) De huidige 21 categorieën zijn zo ruim dat men zich vragen stelt over de zin ervan; in 1850 waren er evenwel slechts 726 burgers die aan de toenmalige vereisten voldeden, op ongeveer 80.000 kiezers en 4.500.000 burgers : B.-S. CHLEPNER, a.w., p. 15.
- (3) W. FRIEDMANN, Law in a changing society, 1972 (2), p. 321-322; zie, veel uitvoeriger : E. FORSTHOFF, Der Staat in der Industriegesellschaft, 1971.

Volgens deze leer zou de staatssoevereiniteit teloor zijn gegaan : de machtsconcentratie zou hebben plaats geruimd voor een machtspluralisme, waarbij de staat slechts zou functioneren als een beurs waarop de verschillende maatschappelijke invloedssferen hun machtsposities afwegen en tot een bepaalde koers van ieders macht komen, zij het dat de staat tevens nog een restant aan zelfstandigheid zou hebben. Deze reservefunctie zou hij uitoefenen door zijn officialiteit : hij behoudt een voorsprong op al die pressie door de bevoegdheid die hij heeft om, zo nodig, alsnog bindende beslissingen te nemen : "De staat is niet gereduceerd tot zijn platformfunctie, tot geadresseerde van pressie, hij produceert ook zelf pressie" (1). Op dit punt komt de pluraliteitsleer in moeilijkheden; PRAKKE signaleert dat de staat slechts tot het uitoefenen van die reservefunctie komen kan "indien en zover hij daartoe in staat wordt gesteld door zijn achterban" (2). Echter, deze is groot en diffuus; slechts zelden zal ze aanwijsbaar zijn, als zij er, als representant van het algemeen belang, al is : ook PRAKKE erkent dat de gereduceerde politieke potentie van de staat een beletsel kan zijn voor de effectieve behartiging van het algemeen belang (3). Hij ziet hoop in de gedachte dat politici meer (willen) doen dan maatschappelijke druk in overheidsbeslissingen omzetten; zij hebben (via hun partijen), buiten specifieke belangenbehartiging, ook nog een soort blauwdruk voor ogen van een maatschappij die ze willen realiseren. Veel is dit echter niet, hoogstens een correctie (4). Daarmee blijft de vraag open, op welke wijze de polity de eisen en verwachtingen, druk en steun uit de maatschappij opvangt; het beslissingssysteem begint bij een soort attention-directing : informatie komt slechts selectief door, moet door een attention bottleneck. Daarbij is reeds vastgesteld dat de capaciteit van het politiek systeem om concurrerende maatschappelijke druk op te vangen"... is modest, and applies largely to routine, low-temperature matters. Moreover, the formal and informal communication channels of the society

---

(1) L. PRAKKE, Pluralisme en staatsrecht, Deventer 1974, p. 13-14.

(2) ibid., voor een kritiek van het democratisch pluralisme : R. MILIBAND, a.w., p. 10 e.v.

(3) ibid., p. 15.

(4) R. MILIBAND, a.w., p. 10-12.

appear to be capable of handling only a very few topics at a given time" (1).

Het wordt dus wel erg belangrijk te weten, welke schaarse thema's door het politiek systeem zullen worden verwerkt en welke zullen blijven liggen; een volgende vraag is hoe de staat op de gekozen thema's ingaat : de "grenzen van de gouvernementele beheersing" zouden wel eens zeer krap kunnen bemeten zijn : "bevelen maken plaats voor overleg, directieven worden standpunten, onderdanen sociale partners; (...) de staat koopt ook vaak zijn officialiteit door te pacteren met andere machtskernen. En deze zijn aangewezen op al of niet geïnstitutionaliseerde vormen van contact met de staat" (2). Dit wijst ons terug naar de eerdere vraag : welke machtskernen zijn dan wel in een positie om met de staat te pacteren? Deze vraag wordt door de leer van het machtspluralisme echter open gelaten, meer bepaald doordat deze leer telkens terugvalt op pluralisme van en coöperatie tussen politieke elites - een "kaste van beroepsbestuurders" - onder verwaarlozing van de hierboven gegeven vraagstelling (3).

#### 4. Conflictmodellen.

"La politique est la guerre civile continuée par d'autres moyens : ... un effort constant pour éliminer la violence physique, pour donner aux antagonismes sociaux et individuels d'autres moyens d'expression, moins rudes, moins brutaux, moins sanglants" (4) : een bepaalde inrichting van de samenleving beantwoordt telkens aan het machtssevenwicht van een bepaald ogenblik : het zal

---

(1) H.S. SIMON, "Political research : The decision-making framework", in D. EASTON (ed.), Varieties of political theory, Prentice-Hall 1966, p. 15-24 (19 en 21).

(2) L. PRAKKE, a.w., p. 21 en 27.

(3) C.J.M. SCHUYT, Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid, Rotterdam 1971, p. 223-233 (231).

(4) M. DUVERGER, Sociologie..., a.w., p. 297-356 (299). Vgl. : J. BLONDEL, a.w., p. 227 : "Politics is.... the procedure by which conflicts are resolved in human societies".

ten voordele van een bepaalde groep zijn en de belangen bedreigen van een andere. "De orde in een bepaalde samenleving is derhalve het resultaat van een strijd van degenen die belang hebben bij de handhaving van de status quo tegen degenen die belang hebben bij verandering", zo vat SCHUYT het conflictmodel samen (1). Dit houdt in dat ook degenen die de macht uitoefenen wel specifieke belangen kunnen vertegenwoordigen; er wordt door andere belangen gestreden om de macht, om pogingen tot vernieuwing en sociale verandering, en deze strijd wordt aangewakkerd door de dwang die de machthebbers uitoefenen om de sociale orde (hun sociale orde) te handhaven (2) : het algemeen belang is geen vaststaande, gegeven, bekende of stabiele norm. Het wordt getekend door de machtsverhoudingen van het ogenblik (3). Het ontstaan van de parlementaire democratie toont dat zeer goed aan : industrieel en politiek conflict vielen samen en versterkten elkaar. De factoren arbeid

- 
- (1) C.J.M. SCHUYT, a.w., p. 227; vgl. G. BURDEAU, Traité..., Tome 3, La dynamique politique, Paris 1966, p. 449-574.
- (2) Ibid., Het is hier niet de geschikte plaats om de verschillen tussen consensus- en conflictmodellen toe te lichten; laten wij volstaan met de opmerking dat de integratieve en de conflictuele visie wellicht niet zo scherp uit elkaar liggen als hun terminologie soms wel doet vermoeden. Zelfs conflict veronderstelt dat conflicterende partijen binnen eenzelfde zingeving handelen en integratie veronderstelt toch oppositionele verscheidenheid van te integreren elementen : ook ROUSSEAU's volonté générale gaat uiteindelijk terug op een soort Hobbesiaans bellum omnium contre omnes: "Using one or the other model is therefore a matter of emphasis rather than of fundamental difference; and there are (...) many points at which a theory of group conflict has to have recourse to the integration theory of sociale structure" : R. DAHRENDORF, a.w., p. 164; deze passage is kenmerkend over het hoofd gezien door SCHUYT, a.w., p. 231, waar hij Dahrendorf verwaarlozing aanwrijft van de problematische aspecten van zingeving in concrete situaties. SCHUYT werkt nadien het thema der zingeving wel verder uit.
- (3) In het kader van het algemeen belang werden vakorganisaties verboden, manifestaties neergeslagen etc.; tot bevordering van het algemeen belang, de vrijheid en de gelijkheid werden tot 1886 geen toereikende sociale maatregelen genomen in uiterste noodsituaties : B.-S. CHLEPNER, a.w., p. 53-54; H. PIRENNE, a.w., p. 295-296; voor het algemeen wereldbelang bestaat er nog hongersnood, worden terreurregimes geduld of gehandhaafd, worden imperialistische oorlogen gevoerd; zie: A.L. CONSTANDSE, De jaren der verleugening, Internationale politiek sinds 1945, Amsterdam (1976) (2); vlg. F. RIGAUX, a.w., p. 251-269; N. CHOMSKY, For reasons of state, New York 1970.

en kapitaal ontmoetten elkaar opnieuw in de politieke arena als proletariaat en bourgeoisie (1). Sedertdien liggen de spanningsvelden niet meer zo mooi uiteen, noch vallen zij heden zo mooi samen : de ontwikkeling van de economie en de evolutie van het politiek bedrijf hebben het tweeklassenmodel overstemd. Daarenboven zijn andere conflictassen er doorheen komen lopen, zoals de levensbeschouwelijke en (in België) de communautaire (2). In wisselende verhoudingen kunnen deze elkaar afzwakken of versterken - waarbij het tot erupties komen kan. Hierbij moet worden aangestipt dat conflicten niet uit de hand hoeven te lopen, om de drijvende kracht te zijn van de ontwikkeling ("the motive force of conflict") : "... all that is creativity, innovation and development in the life of the individual, his group, and his society is due, to no small extent, to the operation of conflicts between group and group, individual and individual, emotion and emotion within one individual. This fundamental fact alone seems to me to justify the value judgment that conflict is essentially "good" and "desirable" (3). Bepaald het vermogen van de polity om met conflicten te werken is een waardemeter voor haar open en democratisch karakter; wel is duidelijk dat zij een zekere behoefte zal hebben aan conflictenregulering (4). Extreme conflictregulering komt echter neer op onderdrukking, waarvan handhaving van het status quo het voornaamste oogmerk is; zij eindigt vrijwel steeds in een vorm van politiestaat (5). Conflictregulering moet echter uitgaan van de erkenning van de positieve waarde van het conflict omwille van de waarden waarvoor de opponent in het conflict treedt. De regulering moet aldus essentieel terughoudend zijn, en wel op het vlak waar het conflict tot zinvol

---

(1) Supra randnr. 8; R. DAHRENDORF, a.w., p. 243 en 268; H.W. EHLMANN, a.w., p. 260.

(2) Zie L. HUYSE, a.w., p. 173 e.v. (theoretische basis) en p. 189 e.v. (België); R. DAHRENDORF, a.w., p. 214.

(3) R. DAHRENDORF, a.w., p. 207-208.

(4) G. BURDEAU, Traité..., Tome 3, a.w., p. 620-638. DUGUIT houdt er m.i. een verwarrend woordgebruik op na inzake "régime de droit" en "régime de police" : L. DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, tome III, La théorie générale de l'état, Paris 1930 (3), p. 649-654.

(5) "Es ist offensichtlich, dass sich eine ausschliesslich auf Repression gestützte Klassenherrschaft in einem Zustand der permanenten Bürgerkriegs befinden würde" : E. MANDEL, Der Spätkapitalismus, Frankfurt 1973(2), p. 432, par. 1.

resultaat leiden kan (1) : zij moet de "position and resource scarcity" niet bestendigen maar verbeteren (2). Ook het totaal ontbreken van enige conflictregulering - o.m. door het systematisch ontkennen van een conflict-situatie - leidt tot onwenselijke ontwikkelingen : de hoge intensiteit van het samenvallend politiek en industrieel conflict na het ontstaan van de (Belgische) staat en tot het einde der 19de eeuw was er een uiting van (3). De zwakke staat bij uitstek (nightwatcher's state) ontwikkelde zich op de economische basis van het "voorimperialistisch kapitalisme" : zgn. vrije ruilverhoudingen, echter gekenmerkt door een grote economische afhankelijkheidspositie van de grootste bevolkingsgroep drukten de macht van de kapitaalbezitters beter uit dan een actieve staat het kunnen zou. De arbeidersklasse ontwikkelde zich als politieke factor op het ogenblik dat de hegemonie van het kapitaal moeilijkheden ondervond; ook op dat ogenblik werd de staat actiever en kwam de overheid tot economisch interventionisme (cfr. o.m., koloniale politiek); industrieel en politiek conflict werden gaandeweg uit elkander getrokken (4). De gelijkheid van het politiek burgerschap ontwikkelde in samenhang met een bestendigde ongelijkheid van sociale klasse (5); in die zin is door MARSHALL gesproken van de creatie van "a secondary system of industrial citizenship parallel with and supplementary to the system of the political citizenship" (6). De ont-

- 
- (1) Zo toont HUYSE scherp aan dat de spelregels in de Belgische politiek in werkelijkheid wel een marge laten aan de achterban van de diverse bij de machtsstrijd betrokken groepen (meestal op hun beurt gevat in of verzameld rond de partijen) - een marge die nog kan verruimd of vernauwd worden door de interne groepsdiscipline - maar aan de pragmatische elite de mogelijkheden geeft om voortdurend te pacteren, tot een routinematige conflictbehandeling te komen, die de "conflicten" hun innoverende en creatieve functie geheel ontnemt : a.w., p. 222-246 (229).
  - (2) R. DAHRENDORF, a.w., p. 209.
  - (3) R. DAHRENDORF, a.w., p. 243-244.
  - (4) E. MANDEL, a.w., p. 432-458 (435).
  - (5) Vgl. R. MILIBAND, a.w., p. 29-67. R. BENDIX, "The Extension of Citizenship to the Lower Classes", in : R. BENDIX (ed.), State and Society. A reader in comparative political sociology, Berkeley 1973, p. 233-256; vgl. R. MILIBAND, a.w., p. 29-67.
  - (6) T.H. MARSHALL, Citizenship and social class, Cambridge 1950, p. 44; vgl. Ph. SELZNICK, Law, Society and industrial justice, 1969, 249.

wikkeling van de staat, van zijn macht en bevoegdheden moet steeds worden afgewogen tegen de mate waarin hij uit conflictassen is ontstaan en van die oorsprong afstand heeft kunnen nemen. DAHRENDORF werkt deze stelling uit t.a.v. het economische spanningsveld : hoewel hij het belang van industriële conflicten niet onderschat, duidt hij erop dat zij niet meer uitsluitend de dominante patronen van sociaal (politiek) conflict beheersen (1). Waar hij echter eerst spreekt over de geleidelijke dissociatie van industrie en staat (p. 268), beperkt hij zich later tot de uitwerking van het thema van de institutionele isolering van het industrieel conflict (p. 271) : dit heeft eigen reguleringsmechanismen gekregen die niet meer samenvallen met deze van de polity. Daarmee blijft hij vaag over de verhouding tussen beide. Anderen, zoals MANDEL, die de sociale realiteit interpreteren op marxistische wetenschappelijke krachtlijnen, zijn veel minder vaag op dit punt : voor hen is de economische conflictgebondenheid van de staat zo onmiddellijk dat alle staatsoptreden daaruit verklaarbaar is (2). Dergelijke stelling usurpeert alle mogelijke conflictassen in de economische (omdat zij vertrekt van de materiële produktieverhoudingen als agens én verklarende factor van de geschiedenis) en leidt tot een onderwaardering van andere spanningsvelden. Zo is, bijvoorbeeld, alleszins historisch, het verbond van kerk en staat resp. hun zeer geleidelijke scheiding tevens van een niet te onderschatten belang geweest (3). De emancipatie van de polity (o.m. de staat) van kerk, industrie, etc. en haar inspelen op het conflictueel machtsbeweeg in de gehele samenleving reikt opnieuw een criterium aan waarmee zij op haar democratisch gehalte kan worden getoetst.

---

(1) R. DAHRENDORF, a.w., p. 267-279.

(2) E. MANDEL, t.a.p. ; de vaagheid wil echter daar wel eens elders schuilen. Zo laat MANDEL m.i. het antwoord vrijwel geheel open op zijn vraag : "Wie übt die dominierende Schicht der bürgerlichen Klasse (...) politische Macht in Spätkapitalismus aus? Oder, um die Frage anders zu formulieren : wie artikulieren sich Wirtschaftsmacht und ideologische Vorherrschaft in bezug auf die politische kontrolle über den Staatsapparat?" (439).

(3) M. DUVERGER, Sociologie...., a.w., p. 204-207.



#### HOOFDSTUK IV

#### REPRESENTATIE ALS ORGANISATIEMODEL EN WAARDEMETER

# 1. De representatie - idee en haar verantwoording.

De Staten-Generaal die Filips de Schone in 1302 convoceerde kunnen bezwaarlijk worden beschouwd als voorloper van de huidige representatieve politieke instellingen : zij functioneerden eerder als plebisciet voor de vorst in zijn strijd tegen paus Bonifacius VIII. Zowat alle continentale pogingen van representatieve regimes in de 14de tot 17de eeuw .... "sont étouffés dans l'oeuf de l'absolutisme royal" (1). Slechts de Angelsaksische ervaring vanaf de 13de eeuw leidde tot de moderne idee van representativiteit. Bepaald de historische omstandigheid dat de Normandische invallers (in 1066) hun koninklijke macht importeerden en de feodale organisatie zelf structureerden heeft daartoe bijgedragen : een sterke koninklijke macht die de feodale organisatie beheerste kwam er tegenover de adel en middenklasse die in gezamenlijke strijd de prerogatieven van de kroon wilden beperken (2). Daar kwam nog bij dat in Engeland, naast een vertegenwoordiging der peers meteen een gespreide geografische representatie ontstond vanwege de graafschappen; vanaf de 14de eeuw (1351) vergaderen deze in twee afzonderlijke assemblees. Belasting- en petitierecht waren toen reeds erkend (Magna Carta, 1215); vanaf 1462 werden door hen wetsvoorstellen ingediend. Precies het gezamenlijk belang dat Lords en Commons hechtten aan de inperking der koninklijke prerogatieven heeft deze opzienbarende ontwikkeling mogelijk gemaakt.

Als kernprobleem uit dit historisch relevé komt de verhouding tussen de machtsuitoefening en de bevolking naar voor. De soeverein heeft steun nodig : geld, manschappen, en ook beleidssteun. De representanten zoeken soms ook wel steun aan de kant van de soeverein; vooral de Franse geschiedenis reveleert dit (3).

---

(1) A. HAURIOU, a.w., p. 196.

(2) C.W. VAN DER POT-A.M. DONNER, a.w., p. 65-69. K. LOEWENSTEIN, Staatsrecht und Staatspraxis von Grossbritannien, Band I, Berlin 1967, p. 1-25. In Frankrijk zou precies de zwakheid van de koninklijke macht ertoe leiden dat geen sterke oppositie tegen de royale prerogatieven ontstond; de monarchie ontwikkelde zich met de steun van de middenstand en kwam er later tot haar hoogtepunt : ibid., p. 197; J. DE MEYER, "Over presidentiële en parlementaire democratie", in R.W., 1961-1962, k. 2315-2324.

(3) R. CARRE DE MALBERG, a.w., nr. 351 e.v.; A. HAURIOU, a.w., p. 196.

Uiteindelijk gaat het om het toespitsen van het beleid naar de wensen van (een steeds groter wordend deel van) de bevolking (1) : via vormen van controle naar beleidsbepaling. "A system of representative government... is one in which representatives of people share, to a significant degree, in the making of political decisions" (2). Representativiteit is een middel om het oogmerk van verantwoordelijk bestuur (responsible government) te bereiken. De aanwezigheid van (representatieve) assemblees is op zich onvoldoende, zoals bvb. de Franse geschiedenis onder Napoleon Bonaparte treffende illustreert; omgekeerd kan men zich ook wel politiek verantwoorde-lijke regimes voorstellen die geen vertegenwoordigend orgaan kennen, m.n. in de zogenaamde directe democratie : minder de vorm van het regime is bepalend, dan wel de reële inbreng in het beleid resp. de mogelijkheid om een verantwoordelijke regering hetzij tot andere beslissingen te brengen, hetzij tot aftreden te dwingen (3). BIRCH benadrukt dit in zijn Representative and responsible government, met de vaststelling dat het (Britse) parlement slechts één van de, en niet noodzakelijk het belangrijkste, kanalen van responsiveness is (4).

- 
- (1) A.V. DICEY, Introduction to the study of the law of the constitution, London 1965 (10), p. 76 e.v. "The remedy for this divergence was found in a transference of power from the Crown to the Houses of Parliament; and in placing on the Throne rulers who from their position were induced to make their wishes coincide with the will of the nation expressed through the House of Commons; the difference between the will of the sovereign and the will of the nation was terminated by the foundation of a system of real representative government (...). To prevent the divergence between the wishes of the sovereign and the wishes of subjects is in short the effect, and the only certain effect, of bonafide representative government" (83); J. GILISSEN, a.w., p. 9.
- (2) A.H. BIRCH, a.w., p. 13; vgl. J. GILISSEN, a.w., p. 10.
- (3) H. FINER, a.w., p. 219; M. DUVERGER, Les partis ..., a.w., p. 388; A.H. BIRCH, a.w., p. 13-22; M. PRELOT, a.w., p. 64; J. DE MEYER, "Over presidentiële...", gec., In een parlementair regime is de overeenstemming tussen regering en parlement noodzakelijk; in een presidentieel regime niet of minder. De president kan steunen op een eigen electorale basis die kan verschillen van deze van het parlement. Het verschil tussen parlementair en presidentieel regime gaat echter op in een verschil in timing : in het parlementair regime kan altijd van regering of parlement worden gewisseld: in het presidentieel regime kan dat alleen op vaste termijnen.
- (4) A.H. BIRCH, a.w., p. 165-170 (170). Contra : CARRE DE MALBERG, a.w., nr. 397, die een wezenlijk verschil aanhoudt tussen representatief, waarin het kiezerskorps alléén zijn vertegenwoordigers aanduidt, en parlementair regime, waarin het tevens uitspraak doet over de grote beleidslijnen. M.i. wordt hier een te formeel beeld van het parlementair regime opgehangen, dat bovendien in een periode van noodzakelijke coalitievorming helemaal niet meer opgaat; cfr. over de werkelijk beperkte draagwijdte van de uitspraak van de kiezers, reeds t.a.v. de samenstelling der regering, .../...

Reeds ROUSSEAU had de praktische behoefte aan representatie ingezien, ondanks zijn theoretische afwijzing; hij erkende dat "il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné" (1). Directe democratie zou slechts haalbaar zijn "si la cité est très petite" (2); om toch zijn idealistisch staatsbeeld te kunnen handhaven kwam hij dan tot de absurde stelling van het strikt imperatief mandaat, waaronder de verkozenen geen vertegenwoordigers maar commissarissen, juridische mandatarissen van het volk zouden zijn (3). Van deze onhoudbare idee, die de politieke vertegenwoordiging baseerde op een civiele lastgeving, is men gelukkig snel afgestapt. Sedertdien is voor een representatief stelsel geopteerd als uitdrukking van de nationale soevereiniteit die slechts tot uiting kan komen door de representatieve assemblees. "La nation ne peut exercer ses pouvoirs que par délégation. La constitution française est représentative", zoals de Franse grondwet van 1791 uitdrukte. "Alle machten gaan uit van de natie" en "De leden van beide kamers vertegenwoordigen de natie..." zoals de Belgische grondwet beaamt. "Doctrinalement, cette conception reposait sur la faculté que Montesquieu reconnaissait au peuple d'être propre au choix des gouvernants, mais incapable d'avoir par lui-même une volonté politique. Juridiquement, elle trouvait son expression dans la souveraineté nationale fondée sur l'affirmation de la transcendance de la nation par rapport aux citoyens qui la composent. Politiquement, elle aboutissait à réserver la réalité du pouvoir à une assemblée bourgeoise, désignée sans doute par le peuple, mais libre de tout engagement vis-à-vis de lui" (4).

---

a fortiori t.a.v. haar beleid : W. DEWACHTER, De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in de Belgische politiek, Antwerpen 1967.

- (1) Aangehaald bij A. MAST, a.w., nr. 16. BIRCH beklemtoont dat ROUSSEAU geen blauwdruk voor de democratie heeft geschreven, alleen de grondvoorwaarden voor het succes ervan heeft aangegeven : a.w., p. 33-34.
- (2) CARRE DE MALBERG, a.w., nr. 342.
- (3) ".... il (Rousseau) n'acceptait le gouvernement représentatif que comme un pis aller" : G. BURDEAU, Droit...., a.w., p. 129.
- (4) G. BURDEAU, ibid., p. 136.

Representativiteit wordt verdedigd met de argumenten dat, op praktische gronden, de bevolkingsgroep te omvangrijk zou zijn, zeker om de dagelijkse regering uit te oefenen (le gouvernement bij Rousseau), misschien zelfs om de beleidsopties te concipiëren (le souverain); tevens zou representativiteit mogelijk de brutale invloed van de wet van het grootste aantal temperen (zoals ook de politieke grond, door BURDEAU hierboven genoemd, aantoont) (1). Het creëert een bewuste afstand tussen de beleidsvoering en de druk die daarop wordt uitgeoefend; op enigszins paradoxale wijze overbrugt het ook deze afstand : "A representative system thus provides a way of bridging the gulf between the policies a government would follow if it responded to the varying day-to-day expression of public opinion and those it must follow if its policies are to be coherent and mutually consistent : in some degree, a representative system enables a government to be responsible in both these senses of the term" (2). De inbreng van het volk zou ook op rationele gronden beperkt zijn : "Le grand avantage des représentants est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre, ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie" (3). Het volk als politieke agens is daarmee herleid tot kiezerskorps : "le peuple pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien" zou ROUSSEAU daar minachtend van optekenen (4). Het representatief regime zoals het uit de Franse revolutie te voorschijn komen zou, vergde dan ook aanpassingen alvorens het aan een democratie-ideaal beantwoorden kon (5). Van de regel dat de afgevaardigden de natie ver-

- 
- (1) M. PRELOT, a.w., p. 62 e.v.. De vraag moet worden opgeworpen of de overdreven omvangrijkheid van de politieke entiteiten op zichzelf niet problematisch is. Dit verschijnsel was vrij recent bij de ontwikkeling van de moderne staten resp. de representatieve regimes; cfr. : J. MADISON, "Representative republics and direct democracies" in : The Federalist, a.w.; F.H. VAN DER BURG, Overheid en onderdaan in een representatieve democratie, Preadvies Vereniging voor Administratief Recht, Haarlem 1970, p. 7.
  - (2) A.H. BIRCH, a.w., p. 21; vgl. M. DUVERGER, Institutions..., a.w., p. 80.
  - (3) MONTESQUIEU, Esprit des lois, XI.6, aangehaald bij G. BURDEAU, Droit..., a.w., p. 130; vgl. M. PRELOT, a.w., p. 62-67.
  - (4) ROUSSEAU, Contrat social, liv. III, ch. XV, aangehaald bij R. CARRE DE MALBERG, a.w., nr. 342. De regel dat alle machten uitgaan van de natie, maar dat zij dan ook alle worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald (art. 25 G.W.) zou kunnen geacht worden zulke opvatting te bevestigen.
  - (5) J. LAFERRIERE, Manuel de droit constitutionnel, Domat 1947 (2), p. 394; R. CAPITANT, "Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire", in : Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle, 1954, p. 153.

tegenwoordigen is meer bepaald gezegd dat hij door de feiten wordt ont-  
kend : "c'est plus qu'une abstraction ou une fiction; c'est une contre-  
vérité (...). Demander aux députés de ne représenter que la nation, c'est  
leur demander l'impossible" (1). Zelfs een territoriale of administratieve  
kiesindeling verhindert niet dat regionale tendenzen, particuliere prefe-  
renties of klassebelangen doordringen, m.n. via de groepen of partijen  
die worden gevormd in de assemblees (2). CARRE DE MALBERG ziet zelfs in het  
plaatsen van "la prépondérance de l'action souveraine dans un Parlement  
élu" een element van directe democratie, omdat zulks immers toch op de ver-  
tegenwoordiging "des volontés et des électeurs eux-mêmes" zou uitdraaien  
(3). In elk geval is actueel van de representatieve eigenzinnigheid (eigen-  
zinnigheid van de representanten) die de representativiteitstheorie veronder-  
stelde; niet veel gaaf gebleven; er wordt gestemd voor partijen en programma's,  
eerder dan voor "blanco" individuen (minstens presenteren dezen een partij-  
programma aan hun kiezers); "l'attitude des assemblées" wordt bepaald door  
de verkiezingsuitslag in samenhang met de machtsverhoudingen tussen partijen  
(4); de representanten beroepen zich op de steun van de achterban (5). Op  
die wijze sluipt ook vertegenwoordiging van specifieke belangen binnen;  
het stelsel der proportionele vertegenwoordiging versterkt de tendens (6).

---

(1) R. CARRE DE MALBERG, a.w., nr. 365.

(2) Ibid.; M. PRELOT, a.w.

(3) R. CARRE DE MALBERG, t.a.p.; vgl. J. MADISON, "Appeal to the people in  
cases of disagreement", nr. 49 in : The Federalist, a.w..

(4) De correctie "in samenhang met de machtsverhoudingen tussen partijen" is  
beslist nodig; de verkiezingsuitslag heeft geen automatisch effect; slechts  
via tussenkomst der partijen leidt hij tot resultaten : W. DEWACHTER,  
a.w..

(5) G. BURDEAU, Droit..., a.w., p. 137-138.

(6) R. CARRE DE MALBERG, a.w., nr. 395-396; M. DUVERGER, Institutions..., a.w.,  
p. 85; E. ROWE, Modern politics, an introduction to behaviour and insti-  
tutions, London 1969, p. 84 e.v.; een referendum is er uiteraard nog  
een directer voorbeeld van : G. BURDEAU, Droit..., a.w., p. 140-143.  
Er schijnt een keuzemogelijkheid te zijn tussen een systeem van globale  
representatie, en een systeem van subtiele vertegenwoordiging van speci-  
fieke belangen. Zo komt het voor dat in Groot-Brittannië de vertegenwoor-  
ding op parlementair niveau een gevoelige simplificatie ondergaat, die  
gedeeltelijk wordt geneutraliseerd door het permanente optreden van een  
multipliciteit van belangengroepen buiten het parlement om. In België is  
er een veelpartijenvertegenwoordiging via het parlement én zijn veel be-  
langengroepen bij het buitenparlementair overleg betrokken; echter hebben  
deze onderling wel verbanden (cfr. partijen - vakorganisaties).

Op dit punt dient een van de theoretische grondslagen van het politiek regime, nl. de nationale soevereiniteit, te worden onderzocht; het houdt in dat het opperste, oorspronkelijke en ultieme gezag berust bij de natie, als een op zichzelf staand tijdeloos complex beschouwd. Zij is de tegenhanger van de volkssoevereiniteit volgens dewelke de soevereiniteit berust bij elkeen van de burgers, ieder voor zijn deel, zoals zij op een gegeven ogenblik de natie samenstellen (1). Historisch moet de optie van het Nationaal Congres, neergelegd in art. 25 grondwet, worden begrepen als een reactie tegen iedere vorm van monarchaal absolutisme, gegrondvest op de gratie Gods of andere inspiratiebronnen (2); de discussies waren dan ook niet beheerst door abstract-theoretische overwegingen (3). DOR en BRAAS geven als oogmerken van art. 25, naast het reeds genoemde, aan : "... 2° prendre possession, au nom du peuple, de la souveraineté vacante; 3° établir la souveraineté dans le statut constitutionnel constitutif de l'Etat belge et destiné à garantir aux citoyens la liberté politique" (4). Deze overwegingen compliceren de theoretische

---

(1) A. MAST, a.w., nr. 18-20; J. DE MEYER, a.w., p. 34-36.

(2) Zie de Discours d'ouverture du Congrès National, 10 nov. 1830, in : Exposé des motifs de la Constitution belge, par un docteur en droit, Bruxelles 1864, p. 8-10. Tot in het Nationaal Congres drong de theocratische soevereiniteitsidee door, in het amendement van Abbé Vanderlinden: "omnis potestas a deo" : ibid., p. 358; E. HUYTENS, Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831, Tome II, Bruxelles 1844, p. 14. O. ORBAN, Le droit constitutionnel de la Belgique, Liège 1906, Tome I, nr. 140, p. 167-168.

(3) A. MAST, a.w., nr. 20; G. DOR en A. BRAAS, "La constitution", in : Les Nouvelles, Bruxelles 1935, nr. 378 e.v. Historisch is telkens gebleken dat het "Belgische volk" de rangen sloot tegen buitenlandse inmengingen; in de 16de eeuw tegen Spanje, in de 18de tegen Jozef II, in 1830 tegen Holland; intern komt België voor als een kunstmatig land zonder aardrijkskundige eenheid noch eenheid van "volk" of van taal. De internationale omstandigheden zijn dan ook bepalend geweest om naar buitenuit een soort nationaal bewustzijn te creëren; intern blijkt uit de korte duur van het unionisme dat de "natie" erg weinig cohesie vertoonde : H. PIRENNE, a.w., p. 393-394, 3-85 en 409; tevens L. DUPRIEZ, Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, T. I, Les monarchies constitutionnelles, Paris 1892, p. 216; Ch. TERLINDEN, "La formation du royaume de Belgique", in : Histoire de la Belgique contemporaine 1830-1914, T.I., Brussel 1928, p. 1-88.

(4) Ibid., nr. 382.

grondslag van ons politiek regime; een complicatie die wordt bevestigd door het tweede lid van art. 25 : "de machten worden uitgeoefend op de wijze bij de grondwet bepaald". Hierboven is reeds tot uiting gebracht dat de grondwettige uitoefeningswijze van de macht, een zekere dynamiek geeft aan het begrip natie maar het ook opsplijt : de amorfe groep komt politiek tot leven via partijen en verbanden die ook bijzondere belangenbehartiging nastreven. Men kan zich dan ook wel de vraag stellen of niet de notie "natie" slechts een constitutionele grondslag aangeeft van een dergelijk hoog abstractieniveau dat zij over de concrete maatschappelijke werkelijkheid niets zegt. Blijkt zulks reeds niet uit het tweede door DOR en BRAAS genoemde oogmerk, dat in 1830 de soevereiniteit zou zijn toegëigend door het Nationaal Congres (1)? De natie die aldus tot expressie kwam trad, als pouvoir constituant, op vóór het constitutioneel regime tot stand was gebracht en dus (in de tijd) buitenconstitutioneel. Meteen werd haar rol - cfr. het derde oogmerk - herleid binnen de grenzen van het constitutioneel regime, waar zij een competentie kreeg toegewezen; zulks is immers wezenlijk de functie van de constitutie (2). Die bevoegdheidsverdeling is essentieel, daar zij het kader aangeeft waarbinnen de machtsuitoefening moet geschieden; zelfs om dat kader te wijzigen ligt het competentieschema vast (art. 131). De macht wordt uitgeoefend door competente organen en elk orgaan is tot zijn toegewezen rechtsmacht beperkt - dit is de garantie voor de constitutionaliteit van het regime, ook samengevat onder de overigens verwarringsstichtende notie "scheiding der machten". Ook al is er een min of meer duidelijk onderscheid in de omvang der bevoegdheden - bvb. tussen parlement, regering en Koning - toch blijven het toegewezen, beperkende en op elkaar aangewezen bevoegdheden. Elk orgaan dat de grenzen daarvan te buiten gaat verbreekt de constitutionaliteit van zijn optreden en pleegt een soort van staatsgreep (3). Ook het optreden

---

(1) Ibid., nr. 384.

(2) G. DOR en A. BRAAS, a.w., nr. 385; C.W. VAN DER POT - A.M. DONNER, a.w., p. 157; K. RIMANQUE, "Verkenning van het eigene van de grondwettigheid", in : Actori incumbit probatio, Antwerpen 1975.

(3) Een voorbeeld, zij het op beperkte schaal, leverde o.i. het voorstel van wet betreffende de grondwettigheid van wetten : Gedr. St. S., 1974-75, nr. 602/1 en 2; P.H. S., 26 juni 1975, p. 2671-2683, 2690 en 2708-2712; naar de Kamer overgezonden : Gedr. St., K., 1974-75, 637/1. Vgl.; "... à supposer que la théorie classique de la représentation n'ait pas constitué un artifice ingénieux pour transformer en souveraineté parlementaire la souveraineté nationale, officiellement proclamée": M. DUVERGER, Les partis..., a.w., p. 409.



van de bevolking is in zulk competentieschema gevat : deelname aan verkiezingen, indienen van verzoekschriften, een rol bij grondwetsherziening (m.n. de verkiezing van een constituant, wat opnieuw een zeer beperkte rol is) enz. Hoewel aan voorgaande exemplatieve opsomming zeker moet worden toegevoegd het verlenen van politieke medewerking (door het geven, echter ook door het onthouden van steun, d.i. oppositie) blijft dit alles uitoefening van begrensde bevoegdheden, en gaat het dus niet om soevereiniteit. Is trouwens voor binnenlands gebruik - anders kan dat liggen in de externe relaties - soevereiniteit wel zo noodzakelijk? Soevereiniteit als latente maar ook ultiem naar voren tredende, onverdeelde én onbeperkte macht is in werkelijkheid zelfs moeilijk met de idee van een constitutioneel regime verenigbaar (1). Dit laatste houdt essentieel een logische evolutie in over "formaler Rechtsstaat, materialer Rechtsstaat, Rechtswegestaat, gewaltenteilender und demokratischer Verfassungsstaat" (Kriele) : in het constitutioneel regime behoort de staatsorganisatie de beleving van de politieke vrijheden centraal te plaatsen (2). Dat is wezenlijk; maar de volstrekt abstracte theoretische grondslag daarvoor is van retorische aard, zoniet verwarrend. De nadruk op de theoretische grondslag leggend zou men immers moeilijk de empirische werkelijkheid kunnen waarnemen. Die is er een geworden van een toegewezen rol voor de bevolking, zoals beschreven.

Uitspraken over de soevereiniteit der natie hebben dan ook fundamenteel een negatieve betekenis : dat de soevereiniteit niet bij een deel van het volk berust, noch bij een individu, noch bij een groep (3). Daarentegen heeft het geen zin "het volk" aan te voeren als drager van alle macht : men moet aangeven welke ambtsdragers welke bevoegdheden zullen uit-

---

(1) M. KRIELE, "Legitimitätsschütterungen der Verfassungsstaates", in : Fortschritte des Verwaltungsrechts. Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag, München 1973, p. 89-107.

(2) Ibid.; DOR en BRAAS, a.w., nr. 385.

(3) Op te merken valt dat de ontwikkeling van de soeveriniteitsleer voor BODIN en HOBBS daarentegen de konsolidatie beoogde van de summa potestas van de monarch; met IHERING trad een nieuw inzicht naar voor, waarin de absolute soevereiniteit werd verbonden met de idee van de Rechtsstaat : W. FRIEDMANN, Legal Theory, London 1967 (5), 573-574, en I. JENNINGS, o.c., 147 e.v.

oefenen (1). Treffend wordt dit geïllustreerd door een aantal grondwetten, die van de gedachte uitgaan dat zij door het volk zijn gegeven; zulks is beslist een fictie (2). Dergelijke grondwetten worden eveneens gemaakt door een doelbewuste en uiterst beperkte groep die afwerkt op een idee en op een zekere consensus aanstuurt (3).

"De individuele burger heeft geen rechtstreekse zeggenschap in het politieke leven; zijn politieke wil is in het dagelijkse bedrijf als factor buitengesloten, en zij is daarvoor binnen bepaalde grenzen ook irrelevant. Eens in de zoveel jaren kan hij kiezen voor een programma, een partij of een persoon, waarbij het niet altijd duidelijk is voor welk van de drie hij een keuze heeft. Op de verdere handel en wandel van de vertegenwoordigers heeft hij geen invloed..." (4). Dit is een te scherpe samenvatting van het representatief stelsel : zij herleidt de constitutionaliteitsnorm tot een loutere procedurekwestie; petitieright en referendum waar zij bestaan, doorbreken echter de strikte procedurele representatiekaders. Demonstraties, betogingen, buitenparlementaire akties - kortom, de operationalisering van de politieke grondrechten en -vrijheden - doorsnijden deze zelfs bij hun niet-functioneren;

- 
- (1) F.H. VAN DER BURG, a.w., p. 31 en 98 : "In de praktijk komen we de soevereiniteit niet tegen, we hebben nimmer te maken met de volheid van de politieke macht. De verdeling van de politieke macht, de toekenning van bevoegdheden, dat zijn de zaken waarom het gaat. Aan uitdrukkingen als democratie, regering van en door het volk, alle macht aan het volk, volkssoevereiniteit, kleeft het bezwaar dat zij de aandacht afleiden van deze praktische concrete onderwerpen".
- (2) Vgl. : "We, the people of the Unites States..." en Ph.S. FONER (ed.), We, the other People, Urbana 1976.
- (3) F.H. VAN DER BURG, a.w.; K.C. WHEARE, Modern Constitutions, a.w., p. 77 e.v.; L. LEVY (ed.), Essays on the making of the constitution; W. VAN DEN STEENE, De Belgische grondwetscommissie (oktober-november 1830); Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet, Brussel 1963.
- (4) H. VAN MAARSEVEEN in Ars Aequi 1966, p. 289, aangehaald bij VAN DER BURG, a.w., p. 3. Vgl. : "At present the participation of the average citizen in government is largely confined to occasional voting" : W. FRIEDMANN, Legal...., a.w., p. 421.

in die zin moeten zij positief worden gewaardeerd (1). Het gaat om tijdsgebonden en (vaak) kortstondige erupties uit de beperkingen die de staats- en bestuursorganisatie uit hun aard (en wellicht : uiteraard) inhouden en die soms als te stringent worden ervaren. Representatie reduceert noodzakelijk wat onder het volk leeft; een gedeelte daarvan erupteert via demonstraties etc. (2). Ook de intermediaire organen die de representatie mogelijk maken - politieke partijen, maar tevens vakorganisaties, belangengroeperingen, lobbies, drukkingsgroeperingen etc. - absorberen een gedeelte van de opinies die in hun rangen naar voor komen (3).

In "normale" omstandigheden - d.w.z. dat een beleid zou worden gevoerd dat zo dicht mogelijk aansluit bij wat onder het volk leeft - wordt aan de verkiezingen een verzoenende functie toegekend tussen, enerzijds, de behoefte aan organisatie van het staatsleven en, anderzijds, deze democratische norm. Democratie is daarom een norm, omdat een andere legitimatie van het overheidsoptreden niet is aan te geven : "het globale overheidsapparaat vindt zijn raison d'être in dienst van de burger. Deze stelling berust niet op enige staatsfilosofie, maar op het simpele feit, dat enige andere legitimatie van

---

(1) Contra: A.M. DONNER, preadvies N.J.V. 1969, 33-34. Pro : J.A.

PETERS, De grondslagen der vrijheid van meningsuiting en hun betekenis, in Praesidium libertatis. Opstellen over het thema vrijheid en recht uitgegeven ter gelegenheid van het 400jarig bestaan der R.U. Leiden, Deventer 1975, 139-165. F.H. VAN DER BURG, o.c., 25 : "Demonstraties zijn de aangewezen uitdrukking van de gepassioneerde minderheid, die de intensiteit van haar gevoelens in de electorale representatie niet goed tot uitdrukking kan brengen (...). Demonstraties zijn echter niet meer dan de invoegstroken van de representatie-weg. Zij zijn zeker geen parallelwegen". Over de problematiek in het algemeen : C.J.M. SCHUYT, Recht, orde.., a.w..

(2) F.H. VAN DER BURG, a.w., p. 24-25; deze spreekt in dit verband van politieke entropie. Letterlijk betekent entropie het warmteverlies bij de omzetting van warmte in energie; figuurlijk duidt dit op een intensiteitsverlies bij de omzetting van wat onder het volk leeft in overheidsbeleid.

(3) A.H. BIRCH, a.w., p. 21 : "The political parties absorb a wide variety of opinion on controversial issues and merge them, with varying degrees of success, into a limited number of alternative policies".

--

het overheidsoptreden niet valt aan te wijzen" (1). Machtsuitoefening die haar ratio in zichzelf vindt moet als corrupt en a-constitutioneel worden beschouwd.

Met hun functie hebben verkiezingen een cruciale rol verworven in het politiek systeem. Deze ontwikkeling is vrij laat doorgedrongen : vormen van directe regering, lottrekkingen (vgl. onze "democratische" assisenjury) en functierotaties zijn haar voorafgegaan. Met verkiezingen werd, zij het zeer geleidelijk, op meer systematische en stabiele wijze gepoogd aristocratische, goddelijke, hereditaire en positionele preferenties te neutraliseren. De idee dat verkiezingen zouden toelaten assemblees samen te stellen "moins proches du peuple" suste degenen die van populistische invloeden niet veel goeds verwachten : door ingenieuze opvattingen over het stemrecht (gezien als een waar te nemen functie die zekere capaciteiten vergen zou) kwam men dan toch weer tot een beperking (2). Ook qualificaties op basis van bezit, geslacht, leeftijd, ras beperkten het aantal stemgerechtigden; meervoudig stemrecht, geknoei met kiesdistricten ("gerrymandering"), onrechtstreekse verkiezingen, subtiële telssystemen etc. zijn even zo vele technieken tot deformatie van de resultaten (3). En de verkiezingen c.q. de "kiesverenigingen" en latere partijen creëerden nieuwe preferentiële posities.

---

(1) VAN WIJSBERGEN, Openbaarheid van overheidsdocumenten, rektorale oratie, gec. bij VAN DER BURG, a.w., p. 1; zie ook : De Nederlandse Gemeente, 1969, p. 85 en 1970, p. 121 e.v.

(2) M. DUVERGER, Institutions...., a.w., p. 79-80. .... "cela conduisait à réduire l'importance de l'élection" schrijft DUVERGER; kan niet met evenveel recht "réduire" door "augmenter" worden vervangen?

(3) Ibid., p. 39-107.

De moderne naar democratie strevende regimes zijn nu verbonden met de verkiezingsmethodiek als vaste waarde : "Elections constitute the most conspicuous and in one sense the most important channel of communications between the public and their government" (1). Zij zijn de "normale" uitdrukking geworden van de politieke vrijheid, verbonden.... "avec les conditions d'ordre et de stabilité, auxquelles la classe bourgeoise qui parraina le système était fermement attachée. Composée de représentants expérimentés et pondérés, l'assemblée pourra imputer à la nation une volonté raisonnable qui la gardera des emportements de la démagogie . Le gouvernement représentatif se recommande enfin d'une considération politique : il permet d'apporter un correctif à la démocratie. En effet une fois admise comme seul mode possible d'expression de la souveraineté du peuple, la représentation est utilisée pour en contenir la puissance. L'opération est aisée puisque l'assimilation de la volonté de la nation à celle du représentant interdit au peuple d'avoir une volonté différente de celle que formule l'assemblée" (2). De representatie, begonnen als een middel om het volk dichter bij het beleid te betrekken, kan een eigen bestaan ontwikkelen en uit de pas van de volksopinie lopen : "la place si considérable, tenue de la sorte par les assemblées dans la démocratie moderne, n'a pas été sans entraîner, en retour, beaucoup d'hésitations quant à la situation qu'y occupe le peuple lui-même" (3). Het bestaan van representatieve instellingen - een essentieel punt van fierheid van de Westerse ideologie - geeft, zonder meer, geen uitsluitsel over de democratische kwaliteiten van het regime.

---

(1) A.H.BIRCH, a.w., p. 190.

(2) G. BURDEAU, Droit...., gec., 130-131.

(3) M. PRELOT, o.c., 65 en 79; cfr. de notie van politieke entropie bij VAN DER BURG.

## 2. Representatie en reductie.

Representeren is geen geringe opgave : enerzijds heeft men geen imperatief mandaat (vgl. het verbod van last en ruggespraak uit de Nederlandse grondwet, art. 96), anderzijds vormen de representanten zelf de wil van de gerepresenteerde natie. Dit neemt dan weer niet weg dat de juridisch afhankelijke representanten politiek verantwoordelijk zijn tegenover de kiezers, noch dat de bevolking zich niet in het keurslijf van de theoretische natiebegrif laat vatten (1). De bevolking leeft en brengt dat op allerlei wijzen tot uiting; de representanten kunnen maar zien dat zij daar weg mee weten. Representeren is nog moeilijker gemaakt door de veralgemening van het stemrecht : de oude klasseband tussen kiezers en verkozenen uit de censitaire tijd is immers teloor gegaan, te meer daar over het algemeen politiek wordt bedreven door de middenklasse, terwijl de nieuwe kiezers juist lagere klassen uitmaakten (2). Zonder bijkomende organisatie zou het parlement zijn "een bijeenkomst van enkele honderden leden die naar het voorbeeld van de leden van een academie of een jury vrij zijn van elke band en die, zonder vooraf overleg te hebben gepleegd, uit de inspiratie van het moment, of uit de stem van hun geweten, of uit de redevoeringen die zij aanhoren, een klaar inzicht trachten te krijgen in de materies die zij moeten regelen" (3). Die bijkomende noodzakelijke organisatie leveren partijen (4). Nu is het merkwaardig dat deze

- 
- (1) In het presidentieel regime kan de natie komen tot aanduiding van een president en een congres die niet tot dezelfde strekking behoren (USA onder Eisenhower, Nixon en Ford) : J. DE MEYER, "Over presidentiële...", gec., k. 2319. De nationale soevereiniteit komt dan op enigszins ambigue wijze tot uiting.
- (2) F.H. VAN DER BURG, a.w., p. 24-25; J. BLONDEL, Parties, voters and leaders...., p. 133 e.v. : "... politics is a middle class job (...) parliamentary candidates are not a cross-section of the population; all the sections may be present, but the proportions are widely different and men from the middle class take the lion's share". F. DEBUYST, La fonction parlementaire en Belgique, mécanismes d'accès et images, Bruxelles 1966, tableau 36, p. 95 en 313-320.
- (3) Vgl. A. MAST, a.w., nr. 94.
- (4) J. MEYNAUD, J. LADRIERE, F. PERIN, La décision politique en Belgique, Paris 1965, p. 19 : "L'organisation des pouvoirs devait nécessairement conduire à donner aux partis une grande puissance"; zie reeds : H. PIRENNE, a.w., p. 177 en 74, 113; M. DUVERGER, Les partis..., a.w., p. 415; dez., Institutions..., a.w., p. 82-88; M.G. LANGE, Politische Soziologie. Eine Einführung, 1968 (3), p. 126 e.v.; "Party is inherent in it, is bone of its bone, and breath of its breath : W. BAGEHOT, The English Constitution, oorsp. 1867, heruitg. 1963 met een inleiding van R.M.S. CROSSMAN, p. 15 B.

precies tot ontwikkeling kwamen op het ogenblik dat de idee van de onafhankelijkheid van de parlementsleden vorm kreeg (1); gaandeweg zijn zij uitgebouwd tot goed gestructureerde, gedisciplineerde organen die in onderlinge wedijver maar ook in samenspraak de politieke representatie beheersen (2). Zij zijn de belangrijkste rollenspelers geworden tussen de kiezers en de verkozenen (3); tevens hebben zij op diepgaande wijze de individualistische regimes van de 19de eeuw getransformeerd (4).

Die transformatie is zo grondig, dat DUVERGER het fundamenteel verschil tussen het Britse systeem en de Vierde Republiek niet ziet in verschillpunten tussen monarch en president, tussen bicameralisme en éénkamerstelsel, tussen het bestaan en het ontbreken van ontbindingsrecht etc., maar tussen een twee- en een meerpartijenstelsel (5). In Groot-Brittannië lijkt, althans leek, het tweepartijenstelsel te behoren tot de essentiële kenmerken van het regime; zelfs de opkomst van een sterke socialistische partij in de 20ste eeuw kon dit niet verhinderen. Ofwel verdwenen de liberalen, ofwel sloten zij de rangen van de conservatieven (zoals recent van Labour). Momenteel komt de liberale partij opnieuw naar voor doch het Engelse kiesstelsel met single-member-districts en het winner takes-all-beginsel verhindert haar doorbraak (6). De duidelijkheid die het stelsel kenmerkt - één partij haalt de meerderheid; zij moet dus een uitgewerkt programma hebben; elk district kent zijn M.P. - gaat zeker ten koste van de keuzemogelijkheden. Telkens kan slechts één van twee opties het halen. En wie haalt hoeft geen rekening te houden met de andere

---

(1) A.H. BIRCH, a.w., p. 14.

(2) De verhoudingen tussen partijen, althans in een meerpartijenstelsel, zijn altijd dubbelzinnig. Zij kunnen nu eens in de meerderheid, dan weer in de oppositie zitten; echter bestaat ook steeds, minstens latent, de kans dat ze elkaar treffen in een coalitie.

(3) A. MAST, a.w., nr. 92-95; H. VAN IMPE, a.w., p. 45 e.v.

(4) M. DUVERGER, Les partis...., a.w., p. 387 e.v.; G. LEIBHOLZ, Der Strukturwandel der modernen Demokratie, Karlsruhe 1952, p. 13.

(5) Ibid., p. 236 e.v.

(6) Ibid., p. 257.

optie (1). De regering is stabiel en sterk, omdat regeringssolidariteit en partijdiscipline samenvallen. De verkiezingen zijn bovendien transparanter : twee levensvatbare (regierungsfähige) alternatieven treden naar voor, onder leiding van gekende partijleiders. En de Engelse kiezer duidt dan vrijwel rechtstreeks de regeringsleider aan : een niet gering voordeel dat volgens DUVERGER moet worden opgevat als de hedendaagse uiting van directe democratie in een representatief kader (2). Daar staat tegenover dat de winnende partij baas in huis is : kabinet en parlementaire meerderheid beheerst zij volkomen; de oppositie kan interveniëren maar beïnvloedt nauwelijks het beleid (3). Dergelijke beïnvloeding is er wel in een meerpartijenstelsel : het beleid wordt gevoerd door de meerderheid maar deze kan zich niet lang veroorloven geheel geen rekening te houden met de oppositie, minstens met die oppositiepartijen van wie aangenomen wordt dat zij snel (weer) tot een coalitie kunnen behoren (4). De veelheid van partijen geeft de kiezers een ruimere keuzemogelijkheid; echter moet worden aange-

- (1) "It is <sup>the</sup> right of the opposition to criticize, and the right of the government, having heard the criticism, to take the responsibility of having its way" : K.C. WHEARE, Government by committee, Oxford 1955, p.148. Natuurlijk zijn er daarvoor wel heel wat intra-party compromises nodig : A.H. BIRCH, o.c., 114-130; hierover : A.J. BEATTIE, "The two-party legend", in : The Political Quarterly, 1974, 288-299 en W.J. BIFFEN, "Party conference and party policy" in : id., 1961, 257-266.
- (2) M. DUVERGER, Institutions..., a.w., p. 276 en 86.
- (3) Ibid., p. 299 e.v.; .... "any government can survive, whatever the opposition may do, until Mr. Prime Minister decides to dissolve. Modern oppositions are often accused of ineffectiveness, and rebuked for shadow boxing. But this is all they can do..." : R.H.S. CROSSMAN, Introduction, in W. BAGEHOT, a.w., p. 44.
- (4) In België zijn dat de traditionele partijen : CVP-PSC, BSP-PSB, PVV-PLP; partijen als PRLW/RW, FDF en VU bevinden zich nu in een overgangsfase. De KP-PC staat kennelijk (met een korte na-oorlogse uitzondering) buiten deze kring. Vgl. "Les partis à vocation gouvernementale" en "les partis de l'opposition idéologique" : H. VAN IMPE, a.w., p. 63-94. Daarnaast moet men er rekening mee houden dat het meerderheidsbeleid veel minder radicaal zal zijn : de regering selecteert beleidslijnen uit de totale politieke vraag, ook van de oppositiepartijen die een permanente realisatiepotentialiteit verwerven : W. DEWACHTER e.a., "Het effect van de oppositie op het regeringsbeleid in België van 1965 tot 1971", in Res Publica, 1975, p. 151-170. Partijakkoorden over de grenzen van meerderheid en oppositie heen zijn er een treffende illustratie van : schoolpact, cultuurpact, regionaliseringspact; cfr. L. NEELS, "Regeringsverklaringen...", gec.. In 1914 bij het uitbreken van de oorlog werden drie staatsministers uit de oppositie benoemd (Hymans en Goblet d'Alviella als liberalen en de socialist Vandervelde); zij vergaderden met de koning en de regering in een officieuze kroonraad. In 1916 werden zij zonder portefeuille in de regering opgenomen : T. LUYKX, o.c., 267; B. WALEFFE, Some.... gec., 44; G.H. IONESCU en I. de MADARAGIA, Opposition, Past and present of a political institution, Harmondsworth 1972.



merkt dat de partijstructuur in West-Europa teruggaat op de cleavage structures van de twintiger jaren en deze mee bestendigt. De nieuwe generatie spanningsvelden valt daar niet steeds mee samen zodat enerzijds partijen het intern vaak moeilijker hebben om de rangen gesloten te houden en anderzijds voor de kiezer het beeld van de partijen niet steeds even duidelijk voorkomt (1). Bovendien is geen enkele partij in een meerpartijenstelsel nog in staat de absolute meerderheid te behalen (2); de regeringsleider wordt niet door de kiezers aangeduid. De belangrijke rol van de partijen komt bij uitstek tot uiting in het politiek proces dat na de verkiezingen, maar soms ook daarzonder, plaats vindt en het aantreden van de nieuwe regering voorafgaat : de regeringsvorming. De Belgische Grondwet, uiterst summier in haar aanduidingen voor het verloop van het politiek proces, handelt deze af in het laconieke art. 65 : "De Koning benoemt en ontslaat zijn ministers". In werkelijkheid ontwikkelt zich hier een fundamenteel intermediair proces dat, gezien het parlement (ten onrechte m.i.) de gewoonte heeft niet samen te komen, gezien de ontslagnemende regering uiteraard slecht is geplaatst om een actieve rol te spelen en zich beperkt tot de lopende zaken, geheel in de hand wordt gehouden door de partijen (3). De dominante partijinvloed komt tot uiting in de zogenaamde regeerakkoorden; deze komen na de verkiezingen - soms ook nog op andere tijdstippen - tot stand tussen de toekomstige regeringspartners (4). Aan de

- 
- (1) S.M. LIPSET en S. ROKKAN, "Cleavage structures, party systems and voter alignments : An introduction", in : Party systems and voter alignments; Cross-National Perspectives, New York 1967, p. 50-51. De consequentie is verregaand : "la structure de l'opinion publique est dans une large mesure la conséquence du système des partis", M. DUVERGER, Les partis..., a.w., p. 409; C.H. HOEJER, o.c., 31-59.
  - (2) De laatste homogene kabinetten in België waren de C.V.P.-formatie in 1958 en in 1950-54.
  - (3) W. DEWACHTER, Wetgevende..., a.w.. Opgemerkt moet worden dat heel wat regeringen, in België, worden gevormd zonder nieuwe verkiezingen. Het gaat manifest om strijd tussen de partijen waarbij de verkiezingsuitslag een marginale rol heeft : W. DEWACHTER e.a., "Het effect"..., gec., p. 152; H. VAN IMPE, Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge, Bruxelles 1966. Over de regeringsvorming in het algemeen : B. WALEFFE, Le roi nomme et révoque ses ministres, Bruxelles 1971 en A. MAST, "Regeringsontslag, lopende zaken en ministeriële verantwoordelijkheid naar Belgisch recht", in : Politiek, parlement, democratie. Opstellen voor Prof. Mr. F.J.F.M. Duynstee, Deventer 1975, p. 147-158; Over de lopende zaken : L. PRAKKE en G. CRAENEN, De positie van een demissionair kabinet in Nederland en België, Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle 1975.
  - (4) L. NEELS, "Regeringsverklaringen ..., gec..

controle van de kiezer ontsnappen zij vrijwel geheel. Daarbij komt nog dat onder een coalitieregime de partijen ervan gevrijwaard zijn heel duidelijke uitspraken te doen over het beleid dat zij zullen of wensen te voeren : in tegenstelling tot bij een tweepartijenstelsel blijft zulks i.v.m. de komende regeringsvorming, in het duister. Opgemerkt moet worden dat precies het stelsel der evenredige vertegenwoordiging België bracht tot een meerpartijenstelsel : het werd de redding van de liberale partij zodat na de opkomst van de B.W.P. drie sterkere partijen behouden bleven (1). Het kiesstelsel, dat vaak voorkomt als een louter technische aangelegenheid, is een wezenlijke faktor voor de ontwikkeling der partijen (2).

De noodzakelijke aanwezigheid van partijen, tussen bevolking en bestuur, wijzigt de aard van de representatie. Met ideeën als imperatief of collectief mandaat schiet men voorbij aan de reële inhoud van de vertegenwoordiging. Die betreft de "ressemblance" of de "degré de coïncidence" tussen de publieke opinie en haar expressie in het parlement (3). Nu is het algemeen bekend dat er dispariteiten optreden tussen het stemmenaantal dat partijen verwerven en het aantal zetels dat zij uiteindelijk bekomen (4). Doch er is reeds een eerder optredende dispariteit, nl. tussen de opinie van het publiek en de wijze waarop deze in stemmenaantallen tot uitdrukking komt. Op dit eerste punt van deformatie werkt het kiesstelsel essentieel in : zo kan evenredige vertegenwoordiging zeker de meest nauwkeurige weerspiegeling van de opinie geven, maar neemt die nauwkeurigheid weer af wanneer het land is opgedeeld in kiesdistricten, zodat stemmenoverschotten niet nationaal worden omgeslagen. Een meerderheidsstelsel met één stemronde brengt de grootste vertekening aan (5). De electorale

---

(1) M. DUVERGER, Institutions..., a.w., p. 326, waar hij de partijen bespreekt na laconiek te hebben vastgesteld : "Il n'y a rien de spécial à dire sur les institutions politiques proprement dites, qui sont de type parlementaire classique"; dez., Les partis..., a.w., p. 242 en 275 e.v. (grafiek "le sauvetage" du parti libéral belge par la R.P.", p. 277).

(2) dez., Les partis..., a.w., p. 246 e.v. "Le scrutin majoritaire à un seul tour rend au dualisme des partis" (p.247); "au contraire, le scrutin majoritaire à deux tours ou la représentation proportionnelle tendent aux multipartisme" (p. 269).

(3) Ibid., p. 409; SOBOLEWSKI, M., Electors and representatives. A contribution to the theory of representation, 7th world congress of the International Political Science Association, Brussel 1967 (paper).

(4) Een dispariteit die vaak nog sterker tot uitdrukking komt is deze tussen de winnende of verliezende partij bij verkiezingen, en haar deelname, al dan niet, aan de regering : W. DEWACHTER, De wetgevende... a.w..

(5) M. DUVERGER, Les partis..., a.w., p. 410-414.

expressie van de publieke opinie is niet de publieke opinie zelf : de kiesverrichtingen en het partijstelsel deformerden haar. In zijn bespreking van de tussenkomst van de partijen in dit proces gebruikt DUVERGER volgende termen : "Ils précisent les opinions individuelles, ils les enrichissent, ils les développent. Ils les renforcent également (...). Ils les stabilisent plus encore (...) les partis tendent à cristalliser l'opinion (...) ils coagulent les opinions semblables (...)". Echter, de "publieke opinie" is slechts een amalgaam van vage tendenzen, instinctief, veranderlijk, afhankelijk van temperament, opvoeding, sociale situatie etc. De brute wordt een geëlaboreerde opinie : "... le résultat d'un malaxage... par la propagande partisane et d'un moulage par le système des partis et le régime électoral. Les partis créent l'opinion publique autant qu'ils l'expriment; ils la forment plutôt qu'ils ne la déforment (...)" (1). Aldus komt zij tot uitdrukking : wijl zij misvormd wordt, wordt zij precies ook gevormd. Publieke opinie, kies- en partijstelsel zijn drie onderling afhankelijke elementen (2). Het parlamentslid is dus geen cavalier seul : het vertegenwoordigt een kiesdistrict, bijzondere belangen, <sup>o.m.</sup> van een partij; samen worden de parlementsleden geacht de natie daar te stellen. Het onderscheid tussen beide mag niet worden verwaarloosd : bij het hanteren van de juridische representatienota brengt het sociologisch begrip de noodzakelijke correctie aan (3).

---

(1) Ibid., p. 415.

(2) Ibid., p. 418. Vgl. R. FUSILIER, a.w., p. 361 e.v. : "Caractères du parlementarisme belge".

(3) A. MAST, a.w., nr. 92 : "De toestand is nu feitelijk zo dat het parlamentslid zich beschouwt én als vertegenwoordiger van de partij waaraan hij, in zijn kiesgebied, zijn verkiezing dankt, én als vertegenwoordiger van de Natie". Zie daarentegen M. DUVERGER, Les partis..., a.w., p. 389 : "... dans l'ensemble, le mandat partisan tend à l'emporter sur le mandat électoral" en dez., Institutions..., a.w., p. 85-86 : "les Parlements assurent toujours convenablement les "représentations particulières". Malgré les théories juridiques, les députés sont considérés par les citoyens comme les défenseurs des circonscriptions locales et des intérêts corporatifs auprès des pouvoirs publics. Ils n'expriment en même temps une "représentation globale", à l'échelon national, que s'ils sont enserres dans des partis politiques disciplinés...". Vgl. : "It is a sound and important principle that the representative ought to be acquainted with the interests and circumstances of his constituents. But this principle can extend no further than to those circumstances and interests to which the authority and care of the representative relate. An ignorance of a variety of minute and particular objects, which do not lie within the compass of legislation, is consistent with every attribute necessary to a due performance of the legislative trust..." : J. MADISON, "Adequacy of representation in the House", nr. 56 The Federalist, a.w..

Die correctie wijst vooral op onzuiverheden in de nauwkeurigheid van de representatie, zoals het vereisen van overdreven qualificaties voor stemgerechtigden of coöptatiestelsels aangeven (1). Zij heeft bovendien het voordeel dat ze licht werpt op de dubbelslag die via representatie wordt gemaakt : de publieke opinie komt erdoor tot uiting maar wordt er tevens door gesynthetiseerd. De partijen met hun programma's en slogans bereiden aantrekkelijke platformen die haalbaar lijken. Hun synthesefunctie is wezenlijk : "... l'existence d'élections et d'une représentation politique (...) demeure impossible au milieu du fouillis inextricable des attitudes personnelles" (2).

"Een volledige representatie van alle standpunten en combinaties van standpunten is niet mogelijk. Representatie impliceert noodzakelijkerwijze een reductie van de onder het volk levende gedachten en verlangens, stromingen en behoeften, opvattingen en noden, meningen en gevoelens. Hoe volmaakt ook het kiesrecht, het volk wordt slechts zeer gedeeltelijk en gebrekkig vertegenwoordigd. Verkiezingen brengen naast representatie ook vervreemding" (3). Steeds moet voor ogen worden gehouden dat het politiek systeem slechts op een bepaalde wijze is georganiseerd, en dat de verbindingen ervan met de maatschappij eigenlijk nooit goed genoeg zijn. Geschiedenis en traditie hebben deze tot stand gebracht : het gaat om gecreëerde systemen. "It (is) a crude determinism which argues that specific forms of party or party systems are necessarily appropriate to particular societies and must always arise in them. This does not take into account the vital role of cultural diffusion in the area of party politics (...). There is often no reason for the form a party system takes other than that the rulers of a state have consciously decided that such a form will be adopted (...)" (4). Precies om die reden zal voort-

---

(1) De lokalisatie op 18 of 21 jaar van het leeftijdsvereiste is nu wellicht het actuele punt daarvan. Zie art. 53.3 G.W. i.v.m. gecoöpteerde senatoren.

(2) M. DUVERGER, Les partis..., a.w., p. 415.

(3) F.H. VAN DER BURG, a.w., p. 24 (cursivering toegevoegd).

(4) J. JUPP, Political parties, London 1968, p. 22; o.i. geldt dit citaat niet uitsluitend voor partijstelsels.

durend het politiek systeem kritisch moeten worden benaderd. Zijn essentiële synthesefunctie - noodzaak voor doeltreffendheid en beleid - zal met zo weinig mogelijk reductie (entropie, deformatie...) - noodzaak voor democratische politiek - moeten verlopen. En deze waarde zal in voorkomend geval zwaarder moeten doorwegen dan historische en traditionele overwegingen (1).

### 3. Representatie en de (parlementaire) vormgeving.

De Belgische grondwet bouwde een regime uit dat werd getypeerd als een constitutionele parlementaire monarchie. Een dynastie werd aangetrokken door het Nationaal Congres dat echter uitging van "la haine du roi déchu et la crainte du roi futur" (2); haar machtsaspiraties werden (geheel) lamgelegd in het radicale art. 25, in de erkenning van de rechten en vrijheden, en in de gehele opzet van een staatsorganisatie van het parlementaire type (3). Echter, zolang de rechten en vrijheden eerder nominaal waren, en zolang door censitaire middelen de rol der bevolking ten zeerste beperkt bleef, was voor actieve koningen wel een politieke rol weggelegd. Deze kwam ook tot uiting in andere artikelen, voornamelijk de schikking van art. 65 dat de Koning "zijn" ministers benoemt en ontslaat : zolang dit niet een louter formele bevoegdheid zou worden gaf dit artikel wel de mogelijkheid de invloed van de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken (4). Daarentegen is art. 87, volgens hetwelk geen lid van de Koninklijke familie minister kan zijn, weer een typische uiting van een zekere bezorgdheid om de onafhankelijkheid van de ministers. Kortom, de verhoudingen onder een dergelijk regime liggen complex en wisselen; zo hebben de belgische Koningen Leopold I (1831-1865), Leopold II (1865-1909), Albert I (1909-1934), en, voornamelijk, Leopold III (1934-1951) een vrij actieve

---

(1) M.G. LANGE, a.w., p.126 : "Jedes gesellschaftliche Phänomen ist immer nur in seinem geschichtlichen Zusammenhang zu begreifen. Das betrifft auch die Herrschaftsausübung in demokratischen Staates : sie ist stets als "Moment" eines Strukturwandels zu behandeln".

(2) P. DE GERLACHE, aangehaald in : F. PERIN : La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958, Bruxelles 1960, p. 17.

(3) R. FUSILIER, a.w., p. 40.

(4) B. WALEFFE, "Le roi . . . .", a.w., p. 9-14.

rol gespeeld in het Belgisch politieke leven (1). De Koningskwestie (1944-1951) komt voor als de vrije late maar definitieve streep onder de monarchistische rekening (2). Een verschijnsel waarin de afnemende openlijke bemoeienis van de Koning tot uiting komt is het voorzitterschap van de ministerraad : dit prerogatief hebben de koningen nooit prijsgegeven. Echter hebben zij er steeds minder gebruik van gemaakt (3). De afnemende rol van de Koning is mede bepaald door de omstandigheden waarin het politieke leven sedertdien is verlopen. Het reeds beschreven proces van regeringsvorming geeft een idee van de wijzigingen : de tussenkomst van de Koning is gesitueerd in een zeer complex proces waarin vooral de partijen en ook de socio-economische middens rechtstreeks interveniëren (4). Representanten van deze partijen en middens komen, steeds meer, buiten een ambtelijke bevoegdheid om, louter uit hoofde van hun functie in de betrokken middens, tussen in diverse fazen van het politieke leven. PERIN karakteriseerde dit onlangs door te stellen : "... nous vivons actuellement dans un régime de monarchie du conseil des ministres, tempérée par un régime de partis multiples, d'élections libres au suffrage universel et

- 
- (1) Leopold I : "Messieurs, vous avez rudement traité la royauté, qui n'était pas là pour se défendre. Votre charte est bien démocratique; cependant je crois qu'en y mettant de la bonne volonté de part et d'autre, on peut encore marcher". Als aanhanger van het unionisme intervenieerde Leopold I persoonlijk bij regeringsvormingen; hij voerde tevens een persoonlijk buitenlands beleid : T. LUYKX, a.w., p. 63-64 en H. PIRENNE, Geschiedenis..., a.w., p. 178-179. Leopold II was voornamelijk bedrijvig in de kolonialistische politiek in Kongo en was de enige Belgische vorst die een toepassing maakte van art. 62 G.W. : ibid., p. 185-186 en 234. Oorlogsomstandigheden verklaren grotendeels de bijzondere rol van Albert I : ibid., p. 243 en 266 e.v. Het persoonlijk geïnspireerd optreden van Leopold III kwam voornamelijk naar aanleiding van de oorlog 1940-1945 tot uiting : ibid., p. 379 e.v.. P. LALUMIERE & A. DEMICHEL, Les régimes parlementaires européens, Paris 1966, p. 228-9; J. DE MEYER, "Réflexions sur la monarchie parlementaire", in Res Publica 1961, p. 243-250. R. URBAIN, a.w., p. 180-184; L. DUPRIEZ, a.w., p. 221-230. Zolang de partijen niet stevig waren georganiseerd kon de Koning uiteraard gemakkelijk een actieve rol spelen : H. PIRENNE, a.w., p. 74, 113 en 385; L. DUPRIEZ, a.w., p. 223.
- (2) R. FUSILIER, a.w., p. 50; "... de toutes les monarchies parlementaires en Europe, c'est dans le pays où le roi exerçait encore les plus larges prérogatives qu'une crise profonde s'est produite" : ibid., p. 369.
- (3) A. MAST, a.w., nr. 272. L. de LICHTERVELDE : "Le conseil des ministres dans le droit public belge", in : Bulletin de la Classe des Lettres et de Sciences Morales et politiques de l'Académie royale de Belgique, XXXIII - 1947. Recent zat koning Boudewijn de zgn. "Nationale Defensieraad" voor; dit gaf aanleiding tot een parlementaire vraag : P.H., K., 3 juni 1976, p. 3814.

de libertés fondamentales" (1). Uit dit citaat springt ook het overwicht naar voor, dat de regering heeft gehaald, niet slechts op de monarchie, maar ook op het parlement. Zij is niet langer een beperkte verzameling van persoonlijke vertrouwelingen van de vorst doch een uitgebreide groep mandatarissen van de partijen die de meerderheid in de kamers daarstellen : de constitutionele monarchie beweert op die wijze de erfelijke koninklijke macht in overeenstemming te brengen met het fundamenteel beginsel van de verantwoordelijkheid der werkelijke gezagsdragers (2). De ministers dragen die permanente verantwoordelijkheid tegenover het parlement waarvan de leden op gezette tijdstippen de toets der verkiezingen moeten doorstaan (3). De groeiende autonomie van de ministers t.o.v. de Koning is echter slechts geleidelijk tot ontwikkeling gekomen, parallel met de groeiende macht van de partijen : deze operationaliseren de verantwoordelijkheid. Echter hebben deze organen tegelijkertijd in hoge mate middelen in handen om haar te manipuleren (4). Immers, zij vormen tevens de parlementaire meerderheid - minder of meer gedisciplineerd, naargelang de omstandigheden - waarop de ministers steunen. De regeringen, zeker in de periode van coalitievormingen, vallen niet zozeer voor het parlement dan wel door gebrek aan cohesie in

(4) vorige blz.

B. WALEFFE, a.w., p. 14-22. De konsultaties door de Koning verricht geven hier een idee van; de Koning ontvangt de ontslagnemende eerste minister, de voorzitters van Kamer en Senaat, de voorzitters van de partijen - niet exclusief de regierungsfähige, echter evenmin per definitie de niet- traditionele -, andere politieke personaliteiten (zoals ministers van staat), en, sedert 1935, vertegenwoordigers van financiële, patronale en syndikale milieus - tegenwoordig de Nationale Bank, het V.B.O., het A.B.V.V., A.C.V. en de liberale vakorganisaties : ibid., nr. 18. R. URBAIN, o.c., 65-74.

- (1) F. PERIN, a.w., p. 29. Thans, vooral sedert 1977, zou men spreken van een oligarchie van partijleiders.
- (2) A. MAST, a.w., nr. 186. "Instead of consisting of men who shared in the same political beliefs, the Cabinet was now composed of mistrustful groups trying to agree or compromise on elaborated forms of policy" : B. WALEFFE, Some..., a.w., p. 154.
- (3) En niet tegenover de Koning, al is het voorgekomen dat de Koning het ontslag van regeringen uitlokte, in 1871 en 1884 : ibid., nr. 258-259. H. PIRENNE, a.w., p. 76 en 113 (eerste maal dat kabinetshoofd buiten de kamers werd gekozen : Van de Weyer in 1845), p. 178-179.
- (4) "A la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement, s'est superposée en fait la responsabilité politique du gouvernement directement devant les partis et indirectement par l'intermédiaire de ceux-ci devant le corps électoral" : J. VELU, La dissolution du parlement, Bruxelles 1966, p. 540.

de eigen rangen (1). Voor het overige zijn zij preponderant geworden in het staatsbestuur, onder meer door de leiding die zij geven aan het wetgevend werk (2). Hun leidinggevende rol komt onder meer tot uiting in de "ongeschreven regel" dat, wanneer de regering ontslagnemend is, de kamers niet meer samenkomen tot de nieuwe regering is gevormd (3). Als zij al vergaderen gebeurt dat om de eigen samenstelling te regelen of, uitzonderlijk, om nog een enkel ontwerp (zoals legerkontingent of financiewet die technisch en hoogdringend worden geacht) af te handelen : zonder regie van het wetgevend werk - die in de huidige omstandigheden slechts kan worden geleverd door de regering - kan een assemblee niet functioneren.

Aan functioneringsvoorwaarden voor assemblees wordt relatief weinig aandacht besteed; niet zelden wordt er van uitgegaan dat het probleem zichzelf oplost. Vaak is dat ook wel zo, doordat de regering (in meerpartijenstelsels), de meerderheidspartij (die met de regering samenvalt in tweepartijenstelsel) of de partij (in éénpartijstelsels) de assemblee op sleeptouw nemen. Het risico ontstaat dan echter wel dat men de formele aanwezigheid van representatieve vergaderingen verwacht met een democratische norm. Op dit punt is behoedzaamheid geboden. Immers, de parlementarisering van de politieke regimes is meestal behoorlijk wat ouder dan hun democratisering; in België bedraagt de decalage om en bij de eeuw indien men als referentiepunten de Belgische grondwet (1831) neemt en het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen (1919) - zoals FUSILIER en VELU doen - of voor mannen

- 
- (1) J. VELU, a.w., p. 535-542; H. VAN IMPE, Le rôle de la majorité..., a.w., A. MAST, a.w., nr. 259. R. URBAIN, a.w., p. 74-81 (77) : tussen 1919 en 1968 zijn volgens deze auteur slechts 5 regeringen van de 35 gevallen na in het parlement in minderheid te zijn gesteld.
- (2) Het is bekend dat meer wetten worden goedgekeurd die steunen op ontwerpen dan op voorstellen; men moet hierbij wel nog voor ogen houden dat in België de verhouding nog merkkelijk gunstiger ligt dan in Nederland waar sedert 1945 slechts een tiental wetten zijn goedgestemd die uitgingen van parlementaire initiatiefvoorstellen.
- (3) G. CRAENEN, De positie van een demissionair kabinet in België, a.w., p. 65-69. In Nederland komen de kamers meer samen : L. PRAKKE, De positie van een demissionair kabinet in Nederland, a.w., p. 20-40. Ook art. 88.2 G.W. dat de ministers zitting en spreekrecht verleent in de twee kamers wijst op de leidinggevende rol van de regering; hetzelfde geldt overeenkomstig art. 91bis voor de staatssekretarissen. In 1832, 1841 en 1847 stelden de nieuwe regeringen zich voor via de publikatie van hun programma in het staatsblad tijdens het parlementair reces; het vertrouwen van het "unionistische" parlement kon dan slechts blijken bij de toen nog gebruikelijke troonrede bij de opening van de parlementaire zitting : zie .../...



en vrouwen (1948) - wat o.i. juister is (1). "Dans aucun pays d'Europe (...) les origines historiques du parlementarisme ne le rattachent à un mouvement ou à une revendication démocratique" (2). Voor België gaat dit zeker wel op, gegeven de import van een dynastie die toch vrij lang een politieke rol zou blijven uitoefenen, de zeer beperkte representativiteit van het Belgisch parlement, en de zeer geringe weerbaarheid van de niet in partijen georganiseerde verkozenen tegenover de regering die vaak 's Konings politiek verdedigde (3). In dit verband valt ook op dat gedurende de eerste helft van de 20ste eeuw in West-Europa de monarchale staatsvorm zijn overwicht heeft prijsgegeven aan de republikeinse, vooral dan in het zuiden. FUSILIER ziet hierin niet op de eerste plaats een gevolg van het parlementarisme: immers, precies het nagevolgde Britse systeem berustte op een samengaan van monarchie en parlementair regime. Hij legt de nadruk op de invloed van de democratisering van het stemrecht (4). DE MEYER kwam in elk geval tot de vaststelling dat de dynastiën die zich niet voegden naar de eisen van een parlementair regime zijn verdwenen (5). De alliantie tussen parlementarisme en democratie is vrij recent; zij lijkt sedert 1920 - met manifeste, helaas

---

.../...  
B.S. 24 okt. 1832, 14 april 1841 en 12 april 1947 en R. URBAIN, La fonction et les services du premier ministre en Belgique, Brussel 1958, p. 51.

- (1) R. FUSILIER, a.w., p. 27; J. VELU, a.w., p. 536-537.
- (2) B. MIRKINE-GUETZEVITCH, Les constitutions européennes, Paris 1951, p. 47.
- (3) J. VELU, a.w., p. 539 onder verwijzing naar A. MAST, "Constitution du temps de Louis Philippe", in : R.D.P., 1957, p. 1009. De tendenzen in de grondwet zijn contradictorisch : wel een monarchie, maar constitutioneel beperkt, wel rechten en vrijheden maar eerder nominaal, wel een representatief regime maar op zeer beperkte basis; hieruit vloeit evident voort dat de grondwetstekst alléén de kwaliteiten van het regime niet uitputtend aangeeft. I. COLLINS, "Liberalism in nineteenth-century Europe", in : E.C. BLACK (ed.), European political history, 1815-1870; aspects of Liberalism, New York... 1967, 103-127 : "...though the Liberals made many revolutions during the nineteenth century, they always tried to stop their revolutions after the initial stages (...). As soon as free institutions had been established, and sometimes when they had merely been promised, the liberals began forming National Guards and taking other security measures, lest the populace should begin to make demands which had not been included in the original program (...). Liberals always spoke of democracy as a disreputable force, springing from all the worst passions of mankind". (113-115), C.-H. HOEJER, o.c., 32 : "La constitution de 1831 était libérale mais <sup>non</sup> démocratique (...) 1890 correspond à l'avènement de la démocratie" (kursivering toegevoegd). H. VAN IMPE, Le régime..., a.w., p. 239.
- (4) R. FUSILIER, a.w., p. 25-27.
- (5) J. DE MEYER, "De monarchie in de moderne staat", in Res Publica, 1967, pp. 181-189, inzonderheid pp. 185-187.

ook wel talrijke, uitzonderingen - gerealiseerd (1). FUSILIER tekent hierbij nog aan dat het parlementarisme, a fortiori het democratisch parlementarisme eerder in de praktijk is ontwikkeld, dan dat het door stringente teksten behoorlijk zou worden weergegeven. Een treffende illustratie daarvan biedt de grondregel dat de regering nu moet kunnen steunen op een parlementaire meerderheid (de preponderantie van het meerderheidskabinet), minstens dat haar minderheidspositie niet manifest (de uitzonderlijke positie van een minoritair kabinet) tot uiting komen zou : de regel is niet in de Belgische grondwet, noch in enige andere wet, neergelegd (2). Het belang van de praktische ontwikkelingen heeft een ander gevolg : elk parlementair regime heeft weer andere kenmerken. Vrijwel overal ligt de verhouding tussen executieve en legislatieve, waarvan de executieve vrijwel steeds deel uitmaakt, anders.

Elk parlement heeft andere manieren van werken enz. De evolutie van het tweekamerstelsel toont dit ook wel aan. Er is gezegd dat wanneer de twee kamers dezelfde samenstelling hebben, één ervan overbodig is; met een verschillende samenstelling zou de eerste kamer een aristocratisch karakter hebben (3). In België verkreeg de Senaat vrij snel de bevoegdheden van de Kamer; echter wordt hij ook op steeds meer gelijkaardige wijze samengesteld (4). In Nederland, waar in 1815 tengevolge van Belgische druk het tweekamerstelsel is ingevoerd met het oog op een eigen representatie van de adel, wordt nu de Eerste Kamer via getrapte verkiezingen door de Provinciale Staten samengesteld. Zij

- 
- (1) R. FUSILIER, a.w., p. 20; toegespitst op België : ibid., p. 350.  
vgl. H. PIRENNE, o.c., 213 : "In het binnenland beleefde zijn regering (Leopold II) de tot hun hoogste punt gedreven partijstrijden, de crisis van de grondwettelijke herziening, de aanvangsperiode van de democratisering van het land" (kursivering toegevoegd); ibid., 308, over de periode 1884 : "De democratisering van het land kwam dus als onvermijdelijk voor. Men kon die wel eenige jaren vertragen : het was niet meer mogelijk daaraan te ontsnappen".
- (2) J. DE MEYER, Staatsrecht, a.w., p. 126-127 en 205-210. P. WIGNY, a.w., p. 678. Zie wel de tussenkomenst van J. LEBEAU op 20 november 1830 : in E. HUYTTENS, Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831, Brussel 1844, T. I., p. 208-211.
- (3) bij R. FUSILIER, a.w., p. 29-30.
- (4) De coöptatie blijft een merkwaardigheid; in werkelijkheid houdt zij een elitaire groep in stand waarvan de leden zich onttrekken aan enige electorale sanktie ; voor sommigen is de coöptatie ook de derde zitting na slecht resultaat bij de rechtstreekse verkiezing of provinciale aanduiding van senatoren. Provinciale senatoren zijn een  
voor een unitaire staat vreemd spoor van gespreide geografische vertegenwoordiging zoals men in federale staten terecht vindt. Zie de vergelijkende studie : E. HUMBLET, "Les parlements bicameraux", in : I.C.P., 1966, p. 196-233.

heeft er echter geen initiatief- en amenderingsrecht (1). In Engeland is het House of Lords een in werkelijkheid wat irreëel aandoende klub van bloeiende en vervallen aristocraten; echter is zijn invloed op de legislatieve en politieke werkzaamheden flink geslonken en kan het ook hoogstens de inwerkingtreding van een bill van de Commons met een jaar uitstellen (2). Al deze verscheidenheid toont aan dat hét parlementair model niet bestaat. In alle landen blijft het een zoeken en tasten naar een vorm die een aanvaardbaar minimum weet te realiseren van twee verschillende oogmerken : doelmatigheid en democratie.

De verscheidenheid van die oogmerken blijkt vaak uit de ambiguïteit waarmee de parlementaire regeringsvorm wordt benaderd : enerzijds stelt men voortdurend zijn gebrekkige functionering aan de kaak (3), anderzijds grijpt men er voortdurend naar terug als model (4). Nog zeer onlangs wees een Eerste

- 
- (1) C.W. VAN DER POT - A.M. DONNER, a.w., p. 272 e.v..
- (2) De rol is wel iets ruimer. Zo behandelen de Lords niet-kontroversiële materies in eerste lezing (25 % van de Government Bills) en hebben zij een toezicht, niet op de politieke opties maar op de legislatieve details. Omwille van hun ondemocratische samenstelling hebben zij een manifest grotere affiniteit met een meerderheid van de Conservatieve Partij dan van Labour : S.A. WALKLAND, The legislative process in Great-Britain, London 1969 (2), p. 82 e.v. en de badinerende beschrijving van I. JENNINGS, a.w., p. 137 e.v.; D. STEPHENS, "La Chambre des Lords", in : I.C.P. 1967, 90-101; P.A. BROMHEAD, The House of Lords and contemporary politics 1911-1957, London 1958.
- (3) O.m. F. PERIN, a.w.; W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Pouvoir de fait..., a.w.; "The phrase" crisis of parliamentarism "is nearly as old as the phenomenon of modern parliamentary democracy... the new conditions of the post war period, with their revolutionizing consequences in the economic, social and intellectual areas, necessarily led to new crises of adjustment in the political system..." : K.D. BRACHER, The crisis of parliamentarism, London 1964, 179; G. LOEWENBERG, Parliament in the Great political systems, New York 1967, 1 : "The decline of parliament... has never been based on careful inquiry into the function of parliaments in their presumed golden age, nor into their subsequent performance".
- (4) A. HAURIU, Droit..., a.w., hfst. 2; K. RIMANQUE, Juridische vormgeving aan sociale aktie, Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 1974, 2 e.v. : "Het paradigma (van de in de achttiende eeuw geformuleerde idealen van democratisering op het stuk van de staatsorganisatie) gebaseerd op de scheiding der machten en de soevereiniteit van het volk werd nooit in een continentenomspannende beweging als normale werkhypothese voor de staatsorganisatie diepgaand aangetast". G.H. IONESCU en E. de MADARAGIA, a.w., Introduction, p. 19-20 (17).

Minister er in het Belgisch parlement op dat de parlementaire regeringsvorm grote voordelen biedt, ook al moest hij toegeven dat nog slechts 15 à 16 landen de vorm voorkwam (1). Opvallend is dat weinig van de recent gedekoloniseerde staten de parlementaire vorm aannemen (tenzij met een eenpartijstelsel). Al even opvallend is dat belangrijke supranationale organisaties niet volgens een parlementair model zijn georganiseerd. Zo hinkt de E.G. duidelijk op een mank parlementair been : als (hoofzakelijk) economisch bovenstaatsverband heeft zij manifeste moeilijkheden om een parlementaire regeringsvorm aan te nemen (2). Op historische gronden (Projecten van Europese Politieke Gemeenschap en Europese Defensiegemeenschap) kan men aannemen dat EG en NAVO convergeren; ook recente verklaringen t.a.v. ontwikkelingen in Portugal en Griekenland, onder meer bij de toetredingsonderhandelingen van het laatste land wijzen in die richting. Al dergelijke vaststellingen doen vragen rijzen : de parlementaire regeringsvorm is géén vanzelfsprekend democratische vorm; hij wordt lang niet over heel de wereld geprefereerd; hij lijkt een te gecompliceerde vorm om tot een economisch geëngageerd en technocratisch geïënteerd beleid te komen. Dergelijke vragen roepen, wat het eigen land betreft, de vraag op : is ons regime, in zijn actuele werking, en meer bepaald bekeken onder het oogpunt van economisch interventionisme een parlementair regime naar verschijningsvorm en functionering?

---

(1) P.H., K. 3 juni 1976, 3814; B.V., K., 3 juni 1976, p. 1335.

(2) J. MARTENS, "Die rechtsstaatliche Struktur der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", in EuR. 1970, p. 209-231; M. ZULEEG, "Die Anwendbarkeit des parlamentarischen Systems auf die Europäischen Gemeinschaften", in EuR., 1972, p. 1-15; W. VAN GERVEN, "Verleden en toekomst van het Europees kartelrecht in een waarden-georiënteerd perspectief", in : Europees kartelrecht anno 1973, Europese Monografieën nr. 16, Deventer 1973, p. 175-219 (178-185; 200-210).

## BESLUIT

Onder druk van de betrokken bevolkingsgroepen werd, via de verruiming van het stemrecht, de basis voor de parlementaire representatie vergroot. Van een orgaan dat misschien veeleer een veralgemeend forum voor de beoefening van de welsprekendheid was in een tijd van geringe interne staatsinterventie, is het parlement geëvolueerd naar een orgaan dat, door de tussenkomst van politieke partijen, directer gevat leek door de maatschappelijke bewegingen en ideeën die door deze partijen werden gepromoveerd. Daardoor verminderde wellicht de afstand tussen staat en maatschappij, maar werden de staatsorganen ook directer beïnvloed door de bedoelde maatschappelijke ontwikkelingen. De uitbouw van actieve staatsinterventie is hiervan een symptoom.

De intrinsieke problemen van representatie werden hiermee scherper gesteld - hetgeen een actieve functie creëerde voor intermediaire lichamen zoals partijen. Aan de andere kant kreeg het beleidsmatig aspect van het staatsoptreden ook gaandeweg meer aandacht - hetgeen echter de formele staatsstructuur meer problematiseerde.

Het constitutioneel probleem zit tussen deze polen. De basisregeling voor een samenleving werd nu "bezwaard" met nieuwe verwachtingen van bredere en beter georganiseerde volksslagen; en dit onder een constitutioneel regime dat zeer weinig regels bevatte voor machtsuitoefening, maar veeleer gericht was op bescherming tegen excessen daarvan. De constitutionele problematiek hiervan werd o.i. enigszins onderschat door de sterke nadruk die de parlementaire organisatie als dusdanig bleef behouden.

De besproken beleidsmodellen geven aan dat beleid in de meeste gevallen niet voortkomt uit één centraal punt : het ontstaat uit een veelheid van gegevens, en uit een gerichte maar deels ook toevallige samenwerking en wederzijdse beïnvloeding van organen en personen. Zoals soortgelijk inzicht voor de rechtsontwikkeling reeds gedeeltelijk is verwerkt in de theorieën van rechtsvinding (1), zo leek het ons verantwoord naar analogie te spreken van beleidsvinding.

---

(1) Vgl. W. VAN GERVEN, Het beleid van een rechter, Antwerpen Zwolle 1973.

Deel II :

ORGANEN VAN ADVIES, OVERLEG EN CONSULTATIE BIJ DRIE DEPARTEMENTEN EN OP  
TOPNIVEAU IN DE ECONOMISCHE SECTOR.

In dit deel worden voor de departementen van Financiën, Economische Zaken en Middenstand, de organen van advies, overleg en consultatie beschreven. De beschrijving is voornamelijk juridisch, hoewel enige aandacht wordt besteed aan de feitelijke werkzaamheden waar dit gepast voorkwam.

Ook worden een aantal dergelijke organen besproken die moeilijk of niet in de departementale indeling zijn onder te brengen maar die toch als belangrijk voor de onderzochte sector naar voren komen; zij werden apart als toporganen gerangschikt.

Het deel vangt aan met enige beschouwingen over de actuele functionering van de organen die traditioneel de meeste constitutionele aandacht krijgen : regering en parlement.

HOOFDSTUK I

---

REGERING EN PARLEMENT.

---



## 1. De regering.

Van de regering als beperkte groep, wiens schuchtere taakverdeling ondergeschikt was aan zijn saamhorigheid is thans wel een ander beeld ontstaan : bezwaarlijk kan men een vergadering van ruim dertig leden van zeer verscheidene partijen en van verschillende strekkingen binnen partijen, en gekenmerkt door enige achterdocht wat de competentieverdelingen aangaat, vergelijken met de beperkte en relatief homogene groepen van een tiental leden die tot vóór ongeveer vijftig jaar de regering vormden.

Thans valt er leiding te geven aan een verscheidenheid van departementen die oorspronkelijk niet denkbaar leek (1).

De toename van het aantal regeringsleden is van de groei van het aantal departementen te onderscheiden; zij is niet te verklaren door mogelijke beleidsrationale gegevens. Veeleer vindt het verschijnsel zijn oorsprong in het steeds ingewikkelder proces van regeringsvorming waarbij met taalgegevens (art. 86bis Grondwet), met partijgegevens en met de verhouding van drukkingsgroepen binnen de partijen rekening wordt gehouden (2).

Maar met dergelijke grote en vaak weinig coherente groep is het moeilijk regeren; verscheidene middelen worden dan ook aangewend om tot enige coördinatie te komen.

Het voornaamste middel is wellicht de redactie van een programma dat de regering voorneemt te realiseren : het regeerakkoord; opmerkelijk is dat dit

- 
- (1) Oorspronkelijk waren er 5 departementen : Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie, Financiën en Oorlog (1831). Later ontstonden Openbare Werken (1837); Nationale Opvoeding (1887 , dan Kunst en Wetenschappen, 1907, en v.a. 1932 als Openbaar onderwijs, in 1961 als Nationale Opvoeding en Cultuur (en sedert 1969 definitief gesplitst naar taal); Landbouw, Nijverheid en Openbare Werken (1884, later met Arbeid : 1894, nadien gesplitst naar Nijverheid en Arbeid (1895) resp. Landbouw (1918) en Openbare Werken (1918); Spoorwegen, Posterijen en Telegraaf (1884), later als Vervoer (1931), nog later als Verkeerswezen (1945); Economische Zaken (1934); Volksgezondheid en Gezin (1936); Middenstand (1954), Tewerkstelling en Arbeid (1958) en Sociale Voorzorg (1958).
- (2) "Instead of consisting of men who shared in the same political beliefs, the Cabinet was now composed of mistrustful groups trying to agree or compromise on elaborated forms of policy" : B. WALEFFE, Some..., a.w., p. 154; vgl. P. WIGNY, Droit..., a.w., nr. 519-520. Zie de concrete gegevens bij P.H. CLAEYS, Groupes..., a.w.,. Vgl. H. VAN IMPE, "De Belgische regering als parlementaire vergadering" in : T.B.P. 1978, p. 203-207.

.../...

tot stand komt in de uit staatsrechtelijk oogpunt vrij "onvolmaakte" periode van regeringsvorming : in de marge van en klaarblijkelijk als voorwaarde voor de functionering van de uitvoerende en ook van de wetgevende staatsorganen, rechtstreeks tussen de delegaties van de politieke partijen, en, later, slechts te nemen - zelden te laten - door de Kamer (1).

Een ander middel is de regeling van de interne werking van de regering. De ontwikkeling van de rol van de ministerraad is hiervan vooreerst een duidelijk verschijnsel; het ligt dan ook volkomen in de lijn der evolutie dat deze in 1970 grondwettelijk erkenning verkreeg (art. 86bis), naast de zeer specifieke en uitzonderlijke bevoegdheden die hem eerder waren voorbehouden (art. 79 en 82). Van het orgaan dat, met slechts zeldzaam uit te oefenen bevoegdheden, in een eerder orleanistische opvatting de band tussen de ministers en de Koning scheen te realiseren, is hij geëvolueerd naar een politiek college dat in hoofdzaak binnen de regering zelf politieke compromissen uitwerkt en interne coördinatie nastreeft (2).

Een ander verschijnsel van de toenemende zorg om de eigen werking van de regering in de hand te houden is de steeds meer geëigende functie die aan de Eerste Minister in de loop der tijden is toegekomen : als zgn. primus inter pares zou hij bij uitstek instaan voor de leiding, organisatie en coördinatie van het regeringswerk (3). Hoewel precies onder coalitie-

---

.../... Reeds in 1935 schreef M.L. GERARD : "Beaucoup de personnes se représentent le Conseil comme une sorte de "commission paritaire", où toutes les branches d'une profession doivent avoir un délégué" : Etudes sur la réformation..., a.w., p. 29.

- (1) Hierover uitgebreid : L. NEELS, "Regeringsverklaringen...", gec..
- (2) A. MAST, Overzicht..., a.w., nr. 334-336; L. DE LICHTERVELDE, "Le conseil des ministres dans le droit public belge", gec..
- (3) R. URBAIN, La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique, Bruxelles 1958. P. WIGNY, "Ces princes nous gouvernent-ils toujours? La crise de l'exécutif", in : Académie royale de Belgique, Bulletin..., XLVII.

regeringen - sedert 1918 dus vrijwel steeds - dergelijke functie zowel het meest noodzakelijk als nuttig lijkt, is toch sedertdien de indruk kunnen ontstaan dat de leiders van de coalitiepartijen, zonder deel uit te maken van de regering, een voorname rol terzake waarnemen. Zulks leek met name te geschieden n.a.v. de regeerakkoorden van mei 1977 ("Gemeenschaps-pact") : hoewel zij tot stand kwamen onder voorzitterschap van de formateur die later ook Eerste Minister werd van de regering die zich voornam het akkoord (zelfs over twee legislaturen) uit te voeren, scheen deze de indruk na te laten zich intellectueel daarvan te distanciëren en werd de leiding van de werkzaamheden toegewezen aan een comité waarin de partijleiders mede zitting hadden. Dit leidde tot een wat meer gedetailleerde tekst ("Stuyvenberg- en Wetstraat-akkoorden"). Toch was het de voltallige regering (zonder de niet-betrokken staatssecretarissen) die terzake het wetsontwerp ondertekende en neerlegde; het droeg dan ook als eerste handtekening deze van de Eerste-Minister (1). Of deze dus louter als een soort butler van de partijleiders zou zijn aan te merken kan hieruit niet zonder meer worden afgeleid (2). Wel is in deze periode de duidelijkheid omtrent deze aangelegenheid niet erg bevorderd (3).

Vervolgens moet voor de inrichting van het regeringswerk worden gewezen op de rol van de zgn. ministeriële comité's : gericht op nadere en meer specifieke zorg met deelproblemen, zijn zij ook de uiting van de bekommernis om rond die deelproblemen de in de regering wenselijk geachte partijpolitieke evenwichten vorm te geven (4).

---

(1) Gedr. St., K., 1977-1978, nr. 461/1.

(2) Het ontwerp, dat in een overgangsregeling voorzag, ging verder dan het Stuyvenbergakkoord dat immers uitdrukkelijk stelde dat in het overgangsregime die maatregelen zouden worden verwezenlijkt "welke zonder herziening van de Grondwet mogelijk zijn". Zoals bekend heeft het regeringsontwerp op dit punt nogal wat kritiek ontmoet, omdat het terzake verder, of zelfs té ver, ging.

(3) Vgl. A.K. KOEKKOEK, Partijleiders en kabinetsformatie. Een rechtsvergelijkende studie over de rol van partijleiders bij de kabinetsformatie in Engeland, West-Duitsland, België en Nederland, Deventer 1978.

(4) R. SENELLE, Commentaar..., a.w., p. 314 e.v.. B. WALEFFE, Some..., a.w., Zie thans : Org. K.B. 30 mei 1974 van de ministeriële comités met nationale bevoegdheid, B.S. 12 juni 1974, zoals gewijzigd. Het kernkabinet voor algemeen beleid, en de ministeriële comités voor economische en sociale coördinatie, voor begroting, en voor wetenschapsbeleid hebben de langste traditie. De ministeriële comités met gewestelijke bevoegdheid moeten hiervan worden onderscheiden (Art. 3 W. 1 aug. 1974, zoals gewijzigd, en K.B. 19 nov. 1974, B.S. 23 nov. 1974). Thans : K.B. 13 en 14 april 1979, B.S. 19 april 1979.

Tenslotte zijn herhaaldelijk pogingen ondernomen om in de regering een doorgedreven interne hiërarchie aan te brengen; vooral in de regeringen Eyskens-Lilar (na september 1960, met coördinatieministers en ministers-onderstaatssecretarissen), Lefèvre-Spaak (1961-1965, met coördinatie-ministers en "ministers, adjuncten") en Harmel-Spinoy (1965-1966) werd op dat gebied geëxperimenteerd. Ondertussen groeide het gevoel dat men er goed zou aan doen grondwettelijk gestalte te geven aan de figuur van een soort "non-cabinet minister" onder de naam van staatssecretaris. De bedoeling was tot vier grote departementen te komen (Nationale Opvoeding en Cultuur; Sociale Zaken (Arbeid en Tewerkstelling, en Sociale Voorzorg); Economische Zaken (met Energie, Middenstand en Landbouw) en Technische Zaken (Openbare Werken en Verkeer) : bij elke minister-titularis zouden telkens twee staatssecretarissen worden gevoegd om, o.m., de regionale beleidsaspecten voor te bereiden en te volgen (1). Art. 91bis is het resultaat van deze ontwikkelingen maar het heeft noch geleid tot een herschikking van de departementen, noch tot een vermindering van het aantal ministers, noch tot een meer doorzichtige of rationele bevoegdheidsverdeling in de regering.

Men kan uit dit overzicht besluiten dat de regering haar eigen organisatie schikt naar de directieven die haar daarbij het belangrijkste lijken en dit lijkt met name de doorwerking van het bij de regeringsvorming bereikte partijpolitieke evenwicht in de eigen functionering - méér dan inzichten over bestuurbaarheid of rationele beleidsvoering.

## 2. De verhouding tussen regering en parlement.

Door een simplistische voorstelling, gebaseerd op een letterlijke interpretatie van het begrip van de "scheiding der machten", wordt een vals beeld van de verhouding tussen regering en parlement gewekt; dit wordt nog versterkt door het onevenredig groot gewicht dat, in een vaak idealiserende beschrijving, aan de parlementaire controletaak wordt toegeschreven en waaruit een bijna oppositionele verhouding tussen parlement en regering wordt afgeleid. Dergelijk beeld wordt nog aangedikt door de idee dat het "rijk der wet" (règne de la loi) noodgedwongen zou resulteren in de vestiging van de "toute-puissance", of tenminste de "véritable supériorité" van de Kamers (2).

---

(1) Bijlage A bij Gedr. St., K., 1964-65, nr. 993/1, p. 11.

(2) H. VAN IMPE, Le régime..., a.w., p. 20-21. A. MAST, Overzicht...., a.w., nr. 174.

Dergelijk beeld is onjuist. Vooreerst reeds omdat een collectief en delibererend orgaan als het parlement een leidende instantie nodig heeft (1); vervolgens ook omdat de verantwoordelijkheidsverhouding die tussen regering en parlement bestaat niet slechts als oorzaak of tot gevolg heeft dat het parlement een controletaak uitoefent, maar tevens dat een regering noodzakelijk de steun van een meerderheid (thans een coalitie van minderheden) in het parlement achter zich moet weten om over enige beleidsruimte te kunnen beschikken. En tenslotte ook omdat de feitelijke lichamen die het model van de staatsorganisatie operationeel maken - de politieke partijen - niet alleen de verwerving van parlementszetels via verkiezingen op het oog hebben, maar vooral de uitoefening van macht op het niveau van deliberatie, wetgeving én (vooral) uitvoering. Er bestaat dus een intieme band tussen de regering en haar parlementaire meerderheid, die wordt onderhouden door de partijen die met hun zetels de meerderheid vormen in het parlement en die de regering samenstellen. Het regeerakkoord heeft ook hier een belangrijke functie, m.n. als globale afspraak tussen de partijen, over het voorgenomen beleid gedurende de volgende legislatuur, die regering en parlementaire meerderheid bindt (2).

Het regeringsoverwicht is dus afhankelijk van de vertrouwensband tussen de coalitiepartijen, zowel op het regeringsniveau zelf als in de parlementaire fracties; aldus heeft men kunnen vaststellen dat regeringen in ons land niet vroegtijdig ten val komen door een wantrouwensvotum in de Kamers, maar door een intern ontbindingsproces tussen de partijen (3). In dezelfde lijn ligt de n.a.v. het regeerakkoord van 1977 niet zozeer nieuwe maar wellicht beter zichtbaar geworden rol van partijleidingen.

- 
- (1) Wordt zulks niet reeds geïllustreerd door de klaarblijkelijke gewoonte van de Kamers om niet of slechts uitzonderlijk en voor specifieke aangelegenheden bijeen te komen na regeringsontslag en tijdens perioden van regeringsvorming? Cfr. G. CRAENEN, "De positie...", a.w., p. 65 e.v..
  - (2) L. NEELS, "Regeringsverklaringen...", gec.; H. DE CROO, Het parlement..., a.w., p. 143; H. VAN IMPE, Le régime...., a.w., p. 245 en 248 (nr. 10 en 12). H. VAN IMPE, Le rôle de la majorité...., a.w..
  - (3) R. URBAIN, Le rôle..., a.w., p. 77. J. VELU, La dissolution..., a.w., p. 166. A. MAST, Overzicht...., a.w., nr. 319.

Naarmate overheidsingrijpen meer toeneemt, verschrompt trouwens klaarblijkelijk de (vooral ordenende) inhoudelijke draagwijdte van wetgeving ten voordele van meer loutere bevoegdmakingswetgeving : "Ce parlement dont le pouvoir est illimité délègue pratiquement mais à titre révocable ses prérogatives au parlement" (1). Vooral in de economische sector is opvallend hoeveel zgn. volmachtenwetten zulks op onverholen wijze, en in werkelijkheid in afwijking van wat in een constitutioneel parlementair regime wenselijk is, hebben gedaan (2); maar ook overige wetten vertonen steeds meer dergelijke kenmerken van loutere kaderwetgeving (3).

Met die ontwikkeling is ook de nadruk van de politieke voorbereiding van wetgeving - niet steeds maar o.i. toch in voldoende mate om het verschijnsel relevant te achten - vergleden naar de "produktie" van het systeem, die uiteraard minder gemeten of ervaren wordt naar het aantal "wetten" dan naar de hoeveelheid voorzieningen of tastbare materiële voordelen die het weet voort te brengen (4). Ook hierdoor is een steeds groter gewicht toegekomen aan de executiefzijde die, thans met een enorme administratie en geassisteerd door een vrijwel onoverzichtelijk geheel van gedecentraliseerde diensten, de instandhouding van dit stelsel als voorname opdracht heeft. Het belang dat trouwens steeds meer burgers hebben bij de verstrekte voordelen vergroot de tendens om het voortbestaan van de dienstverlening en mede van de sturende executieve als dusdanig te verzekeren (5). Ook deze ontwikkeling heeft de executieve in een positie geplaatst die vanuit de traditionele staatsrechtelijke redenering maar moeilijk zou kunnen worden begrepen (6). Het is bovendien een ontwikkeling die de associatie van druk-

---

(1) H. VAN IMPE, Le régime..., a.w., p. 247, nr. 4.

(2) Vgl. nog W. 4 aug. 1978 tot economische heroriëntering en W. 5 aug. 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, B.S. 17 aug. 1978 : L. NEELS, R.W., 1978-79, k. 1729 e.v..

(3) A. MAST, Overzicht..., a.w., nr. 222; Zie Gedr.St., K., 1952-53, nrs. 718 en 725; P. WIGNY, Propos..., a.w., p. 61 e.v..

(4) Vgl. M.O. HEISLER, a.w.. Het verschijnsel wordt samengevat als "verzorgingsstaat" : J.A.A. VAN DOORN e.a., De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel 1978.

(5) Al blijkt er de paradox dat regeringswisselingen zich vrij frequent voordoen, allicht omdat van vervroegde verkiezingen c.q. verandering van meerderheden tot nogtoe niet werd verwacht dat zij de inkrimping van die voordelen zouden kunnen meebrengen of versnellen? In het regeerakkoord van 1977 evolueert men evenwel naar vaste legislatuurregeringen, maar, in de praktijk, naar kortere legislaturen.

(6) Vgl. W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Pouvoir de fait..., a.w.; verschillende auteurs hebben uit dien hoofde scherpe kritiek uitgebracht. Hierover : H. DAUDT, "De politieke toekomst van de verzorgingsstaat", in : J.A.A. VAN DOORN e.a., De stagnerende..., a.w., p. 189-219 en C.J.M. SCHUYT, "Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat", in : ibid., p. 73-96 en J. VAN DEN DOEL, Democratie en welvaartstheorie, Alphen a/d Rijn 1975.

kings- en belangengroepen bij het beleid, o.m. in de commissie- en radenstructuur waarover verder wordt gehandeld, mede verklaart.

### 3. Het parlement.

Ondanks de formeel steeds democratischerwordende samenstelling van het parlement, heeft het o.i. niet of niet veel aan macht gewonnen : zoals geschreven is, met de misschien theoretisch toegenomen mogelijkheden voor parlementaire machtsuitoefening, de "besturing" ervan door de regering en de partijen intensiever geworden. En hoewel men wellicht had kunnen verwachten dat het parlement, met gebruikmaking van de ruime mogelijkheden die art. 46 G.W. - overigens zoals het hoort in een parlementair regime - bood en biedt, de eigen organisatie en toerusting zou uitbouwen, is zulks niet of nauwelijks geschied.

Een gedeeltelijke verklaring hiervoor ligt wellicht in de enorme aandacht die is opgeslorpt door het debat over de zgn. staatshervorming. Voorlopig resulteerde dit op het vlak van de cultuurraden (1971-1979) in onrechtstreeks samengestelde wetgevende assemblees zonder eigen en tegenover hen verantwoordelijke uitvoerende organen, en op het vlak van de gewestraden (1974-1977) in onrechtstreeks samengestelde raadgevende assemblees met meer eigen maar evenmin tegenover hen verantwoordelijke uitvoerende comités (1).

Voor het overige heeft men, sedert de afschaffing van de secties en de functionering van vaste en/of bijzondere afdelingen en/of commissies, een tamelijk constant beeld van de interne parlementaire werking. Wel ligt, de formele erkenning van de rol der fracties volkomen in de lijn van de boven beschreven ontwikkelingen.

Het meest opvallende is de uiterst beperkte toerusting van het parlement qua documentatie, informatie en personeel. Deze kan o.i. niet uitsluitend

---

(1) Zodat, op het culturele vlak, de wetgevende (decreterende) bevoegdheid niet berustte bij organen (cultuurraden) die de politieke sanctie konden laten spelen (de nationale kamers) en er dus in feite een vacuum inzake ministeriële verantwoordelijkheid leek te bestaan.

En zodat er, op het vlak van de gewestvorming, louter adviserende organen bestonden zonder wetgevende bevoegdheid maar met op hun materieel bevoegdheidsterrein specifieke uitvoeringsorganen, zij het als comités van de nationaal gebleven regering. Sedert 1938 (K.B. 7 febr. 1938, B.S. 9 febr. 1938 ) bestonden een nederlandstalige en een franstalige cultuurraad met adviserende bevoegdheid : zie Gedr.St., S., 1969-70, 426.

aan zijn leden en hun nalatigheid worden toegeschreven; zulks zou ten onrechte uitgaan van een te theoretische veronderstelling van autonomie. Klaarblijkelijk is bij de regering als leidend orgaan niet de behoefte overgekomen - hoewel onze regeringen steeds in meerderheid uit parlementsleden bestaan - om de parlementaire organisatie mede vorm te geven. Of dit te wijten is aan een gebrek aan belangstelling voor het probleem of aan de zorg om het parlement bij voorkeur niet tē behoorlijk toe te rusten blijft hier een open vraag.

Toch moet nog de aandacht worden gevestigd op enige bijkomende aangelegenheden.

Tot hulp bij zijn budgettaire taak beschikt het parlement over de medewerking van het Rekenhof (G.W. art. 116); meer bepaald verschijnt dit als "emanatie van de kamer" aan dewelke het zijn jaarboeken n.a.v. de algemene rekening van de staat overmaakt (1). Maar welke belangstelling bestaat er voor... het verleden - de rekeningen worden vrij laat afgesloten - a fortiori wanneer dit, zoals zo vaak gebeurt, zou moeten worden besproken onder verantwoordelijkheid van een nieuwe regering die ondertussen is gevormd?

Tot hulp bij zijn wetgevende taak kan de voorzitter van Kamer of Senaat alle ontwerpen, voorstellen en amendementen onderwerpen aan het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State (2). Voor ontwerpen zij opgemerkt dat zij normalerwijze - d.i. : behalve voor begrotingsontwerpen en gevallen van hoogdringendheid - door de ministers aan de Raad van State moeten worden voorgelegd; dit gebeurt echter zeer vaak niet, zodat de parlementsvoorzitter desgevallend tijdens de parlementaire behandeling het advies moet inwinnen (3). Dit is niet steeds de beste werkwijze (4).

---

(1) Cass. 25 oct. 1934, Pasicr. 1935, I, p. 42. Cass. 2 dec. 1943, Pasicr. 1944, I, p. 90.

(2) Art. 2 K.B. 12 jan. 1973 (Gecoördineerde Wetten Raad van State).

(3) Zie Les Nov., Conseil d'Etat, a.w., nr. 428 e.vlg.

(4) Dit werd recent geïllustreerd n.a.v. het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen : Gedr.St., K., 1977-78, nr. 461/9, 19, 25, 33, 34 en 35.



Verscheidene organen of organismen zijn ook gehouden (jaar-)verslagen bij de Kamers te doen toekomen (1). Principieel lijkt zulks ons een zeer verkieslijke werkwijze, daar zij zou kunnen toelaten min of meer zelfstandige bestuursorganen aan het werk te laten in een verantwoordelijkheidsverhouding t.a.v. het parlement; het jaarverslag zou van die verhouding precies de uiting zijn. Dit zou natuurlijk veronderstellen dat dergelijke verslagen de belangstelling van de parlementsleden zou gaande maken - hetgeen maar zelden het geval lijkt te zijn.

Een tussenvorm is de inrichting van hoorzittingen e.d. waarbij, in het kader van het parlementair commissiewerk, beroep kan worden gedaan op medewerking van niet-parlementsleden. De mogelijkheid daartoe bestaat in Kamer, Senaat en Cultuurraden, via hun onderscheiden reglementen, maar zij wordt nauwelijks aangewend (2).

---

(1) Dit zou door wettelijke bepalingen zijn voorgeschreven voor minstens een veertigtal aangelegenheden of instellingen.

(2) F. DRION, "La procédure des auditions dans les commissions parlementaires des pays du Benelux" in : C.R.I.S.P. Courrier Hebdomadaire, n° 794-795, 28.4.78.

### Besluit

Het parlement is opvallend weinig uitgebouwd in zijn interne organisatie; oorzaak en/of gevolg daarvan is misschien mede de hiernabeschreven radenstructuur. Het overwicht van de regering - die zelf o.i. ook beter zou kunnen worden georganiseerd en toegerust (1) - is in elk geval één van de oorzaken van de zwakke parlementaire uitbouw; de regering moet minder worden begrepen in oppositie tot het parlement, dan in nauwe samenwerking daarmede, via de (haar) parlementaire meerderheid.

---

(1) De kabinetten zijn o.i. een typisch verschijnsel van marginale toerusting, ook nog in de sfeer van partijpolitieke objectieven. Zij zijn beschreven door H. VAN HASSEL, Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding, Leuven 1974. Vergelijk : V. & A., K., 20 juli 1976, p. 2671.

## HOOFDSTUK II

---

### ORGANEN VAN ADVIES EN OVERLEG BIJ HET DEPARTEMENT VAN FINANCIEN

# § 1. Het Departement.

Het Departement van Financiën bestaat sedert 1831; het heeft steeds een eigen Minister gehad. Het was soms niet ongebruikelijk dat de Minister van Financiën tevens Eerste Minister was (o.m. in de regeringen Delacroix I en II; Theunis en van de Vijvere); een ander departement werd hem slechts toegewezen in de uitzonderlijke omstandigheden van de regering te Londen (regering Pierlot 1940-1944), toen financiën en economische zaken dezelfde titularis hadden en vanaf 1974 toen vooreerst begroting en wetenschapsbeleid, en later begroting en streekeconomie aan dezelfde titularis werden toevertrouwd (1).

Sedert 1966 daarentegen waren reeds voortdurend twee regeringsleden belast met financiën, de ene specifiek voor de begroting en de andere voor de overige financiële aangelegenheden; de uitsplitsing werd blijkbaar reeds aangekondigd met de regering Harmel-Spinoy (1965-1966) toen de titulatuur voor het eerst financiën en budget, echter nog in handen van één minister, vermeldde. Vervolgens liep de uitsplitsing als volgt :

1966-68	regering Van den Boeynants- De Clercq	Vice-Eerste Minister/Minister begroting Minister voor financiën
1968-71	regering Eyskens-Merlot/ Cools	Minister voor financiën Minister voor begroting
1972	regering Leburton-Tindemans De Clercq	Vice-Eerste Minister/Minister begroting Vice-Eerste Minister/Minister financiën
1974-77	regering Tindemans I	Minister voor financiën Staatssecretaris voor begroting en wetenschapsbeleid (later : Minister voor begroting en wetenschapsbeleid).
1977	regering Tindemans II	Minister voor financiën Staatssecretaris voor begroting/Staats- secretaris voor streekeconomie.
1979	regering Martens	Minister voor financiën Vice-Eerste Minister/Minister <sup>voor</sup> Begroting

Bij dergelijke uitsplitsing komt de administratie van de begroting en van de controle op de uitgaven uiteraard onder de bevoegdheid van het regeringslid dat specifiek voor de begroting bevoegd is; toch is deze Administratie

---

(1) In 1979 is de Minister van Begroting tevens Vice Eerste Minister.

steeds deel blijven uitmaken van het Departement van Financiën aan wiens secretaris-generaal en (voor dat departement zeer ruime eigen) algemene diensten zij steeds ondergeschikt is gebleven.

Het Departement van Financiën is een zeer uitgebreid departement, met een grote personeelsbezetting (23,70 % van het aantal personeelsleden van de departementen in 1970) en met een vrij doorzichtige structuur. Het is georganiseerd in tien administraties : (1) : Algemeen Secretariaat; Thesaurie; Begroting en de controle op de uitgaven; Directe belastingen; Douane en Accijnzen; B.T.W., registratie en domeinen; Kadaster; Pensioenen (2); Dienst van het Openbaar Krediet; en, tijdelijk de voorlopige administratie voor de financiële aangelegenheden van Kongo en Ruanda-Urundi.

De organen van overleg en advies zijn hierna gerangschikt volgens hun aanhorigheid bij deze Administraties.

## § 2. Algemeen secretariaat : Directieraad, Directiecomité en Hoge Raad van Financiën.

De Directieraad (Conseil de direction) van het Ministerie van Financiën onderzoekt de organisatie van de verschillende diensten van het departement; deze opdracht slaat niet slechts op de noodzakelijke onderlinge samenwerking tussen de verschillende administraties en diensten, maar tevens op "principiële aangelegenheden en de kwesties van rechtspraak of doctrine, die voor de eenheid van de werking van het Departement van belang zijn" (3).

---

(1) K.B. 29 okt. 1971, B.S., 22 maart 1972, zoals gewijzigd.

(2) Deze administratie had in 1977-78 een Minister voor pensioenen, maar blijft behoren tot het departement van financiën.

(3) Art. 7 van K.B. 29 okt. 1971 tot vaststelling van het organiek reglement van het Ministerie van Financiën en van de bijzondere bepalingen die er voorzien in de uitvoering van het statuut van het rijkspersoneel, B.S. 22 maart 1972. Volgens art. 3 van dit K.B. heeft de secretaris-generaal ook een coördinerende taak i.v.m. de werkzaamheden van de administraties en diensten, waarvan hij tevens de eenheid van beheer verzekert. De taken van de Directieraden inzake het personeelsstatuut zijn zéér omvangrijk en hebben misschien de aandacht voor andere taken doen verminderen.

Deze Directieraad groepeerst, op het niveau van het Algemeen Secretariaat en onder voorzitterschap van de Secretaris-Generaal, de Directeurs-Generaal van de Algemene Diensten, van de Studie- en documentatiedienst en van de onderscheiden administraties (1). Hij bestaat dus enkel uit hoge ambtenaren.

2. Sedert 1974 is een Directiecomité van de fiscale administraties (Comité directeur des administrations fiscales) toegevoegd (2).

- Dit Directiecomité wordt voorgezeten door de Secretaris-Generaal en groepeerst de Directeurs-generaal van de fiscale administraties met de ambtenaren-generaal van de Algemene Diensten. Het bestaat dus eveneens geheel uit hoge ambtenaren, hoewel het wat ruimer is samengesteld en meer bepaald bij de Algemene Diensten zijn zwaartepunt heeft.

De bevoegdheid is blijkbaar nauwkeuriger omschreven dan deze van de Directieraad doch ligt op hetzelfde gebied; het heeft tot taak : voorstellen inzake hervorming der structuren van de fiscale administraties aan de Minister voor te leggen; de samenwerking tussen de administraties te verstevigen; en de harmonisatie van de fiscale wetgeving te bewerkstelligen. Slechts de bevoegdheid inzake hervormingsvoorstellen is expliciet nieuw t.a.v. deze van de Directieraad; het comité oefent zijn bevoegdheden overigens uit "onverminderd de bevoegdheden van de Directieraad" (3). Het Directiecomité waakt er daarenboven over "een doeltreffend en geïntegreerd beheer van de fiscale diensten alsmede een rationele organisatie van de fiscale controle te verzekeren". Ter vervulling van dergelijke toch wel zeer omvattende taak (4) wordt aan het Directiecomité een Dienst van de fiscale coördinatie (service de la coordination fiscale) toegevoegd die door het comité met opdrachten wordt belast. Deze zijn als volgt nauwkeuriger aangeduid (en geven mede een precisering van de opdracht van het comité) : prospectieve studies van de fiscaliteit in het raam van richtlijnen van de minister; studie van de invloed van de fiscaliteit op de algemene economie en in sommige economische sectoren (5); studie van de sociale aspecten van

- 
- (1) M.n. thesaurie; begroting en controle op de uitgaven; directe belastingen; douane en accijnzen; B.T.W., registratie en domeinen; kadaster; pensioenen - en niet de dienst van het openbaar krediet en de voorlopige administratie voor de financiële aangelegenheden van Kongo en Ruanda-Urundi.
- (2) Art. 1 van het K.B. 25 juli 1974, B.S. 18 sept. 1974 dat het organiek kader wijzigt.
- (3) De Directieraad stelt zelf zijn reglement van orde vast (Art. 6, K.B. 29 okt. 1971); de werking van het Directiecomité wordt door de Minister van Financiën geregeld (Art. 7bis § 3, K.B. 29 okt. 1971 zoals toegevoegd bij K.B. 25 juli 1974).
- (4) Niet alleen het nieuwe art. 7bis stelt zulks in het licht, maar tevens de consideransen bij K.B. 25 juli 1974.
- (5) Bij dit punt staat expliciet vermeld "samen met de studie- en documentatiedienst van het algemeen secretariaat".

de fiscaliteit; de harmonisatie van de fiscale stelsels op nationaal en internationaal vlak; de coördinatie van de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake fiscaliteit en van de algemene toepassingsmaatregelen; en tenslotte het bijstaan van de minister en van de fiscale administraties in de contacten naar buiten uit op fiscaal vlak, onder meer in het raam van de parlementaire werkzaamheden, de betrekkingen met de sociale partners en de beroepsorganisaties en, meer algemeen, in alle publieke relaties (1).

Vooraf in het laatste punt treedt de bekommernis naar voor om, op het niveau van de hoogste administratie, een "overleg- en coördinatie-orgaan" op te richten (zoals één van de consideransen van het wijzigings-K.B. trouwens vermeldt). De combinatie van de dienst met het ambtenarencomité is oorspronkelijk en maakt een geïntegreerde werking van studie en beleid mogelijk : via deze beide kan de financiële administratie of gecoördineerde wijze naar buiten treden. Deze optie is blijkbaar verkozen boven de andere mogelijkheid om op dit niveau de gesprekspartners in een vaster verband te definiëren en in een meer bestendige commissie op te nemen.

3. Eveneens op het ambtelijke topniveau, maar ditmaal met vertegenwoordiging van verscheidene departementen en met gesprekspartners in georganiseerd verband, is, reeds sedert 1936, de Hoge Raad van Financiën (Conseil supérieur des Finances) het centrale adviesorgaan inzake de werking van de kapitaalmarkt. BAUDHUIN merkt op dat de Ministers van Financiën er steeds om bekommerd zijn geweest zich met gezagvolle adviseurs te omringen (2).

Er kan in dit verband worden verwezen naar diverse voorgangers zoals de Permanente commissie voor de studie van de monetaire kwesties (K.B. 2 april 1891, B.S. 6-7 april 1891) het Raadgevend financieel comité (K.B. 9 juni 1926- B.S. 12 juni 1926), het Permanent comité van de overdrachtstaks, de Commissie tot coördinatie en vereenvoudiging van de belastingswetten en dergelijke.

In 1936 werden alle aan het departement van financiën verbonden commissies tot één Hoge Raad van Financiën gefusioneerd (3). Van rechtswege waren de volgende functionarissen lid van de Hoge Raad: de Gouverneur der Nationale Bank, de Eerste Voorzitter van het Rekenhof, de Gouverneur van de N.M.K.N.,

- 
- (1) Art. 7ter K.B. 29 okt. 1971, zoals toegevoegd bij K.B. 25 juli 1974. De leden van het Directiecomité en de chef van de dienst leggen suggesties ter behandeling door de Dienst, voor aan het Directiecomité; dit laatste bemiddelt ook inzake studies van de Dienst die naar de administraties en naar de Minister worden doorgespeeld.
  - (2) F. BAUDHUIN, Code économique et financier, Bruxelles 1954, p. 705-768.
  - (3) In 1935 was een regering van nationale unie gevormd met de gewezen vice-gouverneur van de nationale Bank van Zeeland als premier; op financiën werd de extra-parlementair Gérard benoemd tot minister. Het regeringsprogramma ging voor die tijd vrij ver in de richting van de zgn. geleide economie; zo kwam men tot een Regularisatiefonds der Renten, de instelling van de Bankcommissie en de nieuwe bankwetgeving, en van de Dienst voor Economisch Herstel (O.R.E.C./DEH), geïnspireerd op het Plan van de Arbeid van H. De Man : T.LUYKX, a.w., p. 344.

de Voorzitter van de Bankcommissie en van het Permanent comité van het Amortisatiefonds van de openbare schuld (1).

Deze adviserende raad was opgedeeld in vijf secties - thesaurie, banken en beurzen, nijverheids- en handelskrediet, budgettaire wetgeving en techniek en fiscale zaken - die zowat de globale financiële problemen omvatten. Is het omwille van dit te uitgebreid domein, van een te algemene en vage taakaanduiding, van een te willekeurige opsplitsing in secties (2), of omdat de bekommernis om een werkelijke coördinerende instelling voor het gehele financiële apparaat te scheppen nog onvoldoende aanwezig was - feit is dat de Hoge Raad vrij snel tot inactiviteit verviel (3). Er werden geen verslagen van zijn werkzaamheid of die van de secties gepubliceerd.

De regering Lefèvre-Spaak nam de draad weer op in haar regeringsverklaring (1961) om te komen tot "een overzichtelijke en zuivere budgettaire toestand, een normale thesaurie, een betere werking van de geld- en kapitaalmarkt en een doelmatiger mobilisering van de financiële middelen in het kader van het economisch beleid" (4). In uitvoering hiervan werd op 20 juni 1961 de Regeringscommissie voor de studie van de financieringsproblemen van de economische expansie (Commission gouvernementale pour l'étude des problèmes de financement de l'expansion économique) ingesteld, beter bekend als Commissie -De Voghel naar haar voorzitter, de toenmalige Vice-Gouverneur van de Nationale Bank en gewezen

---

(1) K.B. 31 jan. 1936, B.S. 1 febr. 1936, nadien gewijzigd bij K.B. 23 sept. 1938, B.S. 9 okt. 1938 en K.B. 6 febr. 1939, B.S. 11 febr. 1939.

(2) Daarbij kan worden herinnerd dat de Hoge Raad in 1936 precies een fusie was van verspreide commissies; de actuele administraties van financiën kennen overigens een vergelijkbare opsplitsing.

(3) J. JUSSIANT, "Les récents arrêtés royaux et l'évolution de la structure financière de la Belgique", in : Revue de la Banque 1968, p. 108 ("... n'a pratiquement pas fonctionné"); R. VAN OUTRYVE D'YDEWALLE, "De coördinatie- en controleorganen in de nieuwe structuren van de kapitaalmarkt", in CEPESS-documenten 1967, nr. 6, p. 21 ("... welke reeds vóór de oorlog in onbruik raakte"); F. BAUDHUIN, Code économique et financier, Bruxelles 1942, p. 421 met een enigszins afwijkend relaas : "Il n'a plus été tenu de séance plénaire depuis le 22 octobre 1938. Mais les sections se sont réunies fréquemment. Dans l'ensemble le Conseil des Finances a donc été fort actif".

(4) Zie de regeringsverklaring : P.H., K., 2 mei 1961; reeds in 1959 was een Bureau voor economische programmatie opgericht (zie verder).



Minister van Financiën. Deze commissie kreeg onder meer als opdracht de functionering van de adviesorganen, meer bepaald de Hoge Raad voor Financiën en de Raad voor Openbare Kredietinstellingen te bestuderen (1).

Zij ging uit van een economisch regime waarin de beheersautonomie van de financieringsinstellingen gevrijwaard bleef zodat deze veeleer via samenwerkingsvormen dan met dwangmiddelen bij het overheidsbeleid dienden betrokken. Haar onderzoek vertrok van een overzicht van de zeer gespreide overheidsbevoegdheden terzake (2); dit leidde tot het besluit dat het hier veeleer ging om technische controle op de financiële tussenpersonen dan om de coördinatie van hun activiteiten met het oog op de uitvoering van een beleid. Zij stelde tevens vast dat het K.B. tot instelling van de Hoge Raad van Financiën sedert 1940 praktisch in onbruik was geraakt. Zij stelde voor de Hoge Raad van Financiën te reorganiseren (eventueel als Hoge Raad van het Krediet) als top-adviesorgaan van de regering bij de uitstippeling van haar politiek, en als samenwerkingsorgaan bij de uitvoering daarvan. Na een rechtsvergelijkend onderzoek definieerde de Commissie-De Voghel de nieuwe conceptie van de Hoge Raad als volgt : "Als ontmoetingscentrum voor de vertegenwoordigers van de private en openbare instellingen die als financiële tussenpersonen instaan voor de financiering van de economie, alsmede voor de vertegenwoordigers van de betrokken ministeriële departementen, zou de Raad voortaan de coördinatie van alle afdelingen van de kapitaalmarkt moeten bevorderen in functie van het economisch beleid van de Regering" (3). De Raad zou adviseren over de financiële implicaties van de (pas sedert 1959 geïnstitutionaliseerde) economische programmatie en zou tot de uitvoering van de regeringspolitiek bijdragen na aanbevelingen aan de financiële tussenpersonen. Over verdere materies als schatkist- en fiscale politiek, monetaire en wisselpolitiek zou hij slechts in verband met zijn hoofdopdracht, niet als dusdanig bevoegd zijn (4). Naast de expliciete advies- en aanbevelingsopdracht zou de Raad, precies door zijn samenstelling ook een feitelijke

- 
- (1) Zie het verslag dat op 31 maart 1962 werd gedeponereerd, p. 7-8 en 127 e.v.. De opdracht werd na een interim-verslag nader gepreciseerd, meer bepaald door het Ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie.
  - (2) Genoemd worden de Ministers van financiën, economische zaken, sociale voor-  
zorg en middenstand; verder de Bankcommissie, het (toen nog bestaande)  
Centraal bureau voor de kleine spaarder, de Nationale Bank en de Raad voor  
Openbare Kredietinstellingen.
  - (3) In de Commissie-De Voghel werd ook een meer restrictieve opvatting ver-  
dedigd die zij in haar verslag (voetnoot 2, p. 139) opneemt, maar die  
verder niet weerhouden is.
  - (4) Hier werd daarentegen in de commissie zelf ook een meer extensieve op-  
vatting ontwikkeld (p. 140), die echter werd afgewezen omdat o.m., een te  
grote opdracht de voorganger tot immobilisme had gebracht. Inzake steun-  
maatregelen aan industriële investeringen werd de idee geopperd dat een  
Comité ad hoc in de schoot van de Raad rechtstreeks en per dossier voor-  
stellen aan de bevoegde Minister zou overmaken; dit werd herleid tot een  
meer algemene adviesbevoegdheid inzake algemene criteria.

en officieuze coördinatie tot stand brengen : bewust anders dan de "Conseil National du Crédit français" zouden immers niet alle "actieve krachten van het land" (landbouw, coöperatieven, industrie, vakorganisaties) worden vertegenwoordigd (1). Slechts de overheid (departementen, controle-organismen), de financiële tussenpersonen (uit de openbare en de private sector : met de holdings) en enige experts zouden worden uitgenodigd.

Het duurde tot 1967 eer met de verwezenlijking van deze ideeën een aanvang werd gemaakt; dan nog deed men hiervoor een beroep op een wet die bijzondere machten aan de Koning delegeerde (2). Op grond van art. 1, 6° van deze wet werd het K.B. nr. 17 tot reorganisatie van de Hoge Raad van Financiën genomen (3); hoewel het Verslag aan de Koning slechts terloops naar het verslag van de Commissie-De Voghel verwijst, is de gehele opzet erdoor geïnspireerd.

Coördinatie wordt onontbeerlijk geacht omwille van de economische programmatie, de noodzaak van confrontatie tussen de verscheiden financiële tussenpersonen en de behoefte aan een "zekere discipline die moet kunnen bereikt worden door het onderlinge overleg, doch onder de hoede van de Uitvoerende Macht". Het Verslag aan de Koning beklemtoont verder de inkrimping van het bevoegdheidsterrein die ook meebrengt dat de "gegevens van diverse soorten beleid het voorwerp van zijn beraadslagingen en resoluties niet zullen uitmaken" (4). Gezag en regelmaat worden aan zijn werkzaamheid verleend door initiatiefrecht aan de Raad toe te kennen, de publicatie van jaarverslagen te voorzien en hem bevoegdheid te geven om ontwerpen van aanbevelingen voor de financiële tussenpersonen aan de minister over te maken.

- (1) Dergelijke vertegenwoordiging geschiedt immers reeds in het Nationaal Comité voor Economische Expansie dat de "actieve krachten" bij de economische programmatie betreft, terwijl in beheersorganen van openbare kredietinstellingen ook reeds een dergelijke representatie tot uiting komt.
- (2) Wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren, B.S. 4 april 1967; de wet gaf aanleiding tot 94 K.B.'s waaronder heel wat de financiële sector betroffen : zie het verslag : Gedr.St., K., 1967-68, nr. 489. Volgens het commentaar op de artikelen dat het oprichtingsbesluit voorafgaat, was deze rechtsgrond nodig om de verder besproken "publiciteitssanctie" in te voeren.
- (3) B.S. 25 mei 1967.
- (4) Bedoeld worden : het beheer van de rijksfinanciën en -thesaurie, het fiscaal beleid, de monetaire politiek en de wisselkoersen; wel wordt eraan toegevoegd dat "men zich moeilijk kan indenken dat ze niet terloops zouden kunnen ter sprake gebracht worden". Zo werden in 1969 besprekingen gewijd aan de "invloed van de begroting 1970 op de financiële markten".

De Raad wordt "ten blijvende titel" bij het Departement van Financiën ingesteld; zijn bevoegdheid wordt erg ruim omschreven als "... de Minister van Financiën bijstaan in de uitwerking en de toepassing van de maatregelen van financiële politiek die de werking van de verschillende kapitaalmarkten betreffen. De bevoegdheden zijn van louter technische en raadgevende aard". Op een geëigende wijze wordt een evenwicht tot stand gebracht tussen het initiatiefrecht van de Minister en van de raad zelf : de Minister kan alle problemen die binnen de bevoegdheidssfeer van de raad liggen voor advies voorleggen (1); de raad beslist met gewone meerderheid. Een twee-derden meerderheid is echter vereist wanneer de Raad zelf kennis neemt van een probleem; dat kan elk probleem zijn dat in zijn bevoegdheid ligt, maar toch inzonderheid problemen betreffende de coördinatie van de activiteit der verschillende financiële organismen, zowel deze die afhangen van de openbare sector als van de privé-sector. De Raad doet adviezen of voorstellen van aanbevelingen, gericht aan de Minister. De voorstellen van aanbevelingen betreffen de verrichtingen in verband met het uitgeven van leningen en het opnemen van deposito's, kredietoperaties en plaatsingen der financiële tussenpersonen; zij kunnen door de Minister, rechtstreeks of via het geëigende controleorganisme (bvb. de Bankcommissie) aan de betrokkenen worden overgemaakt (2). Ten aanzien van beraadslagingen op initiatief van de minister is in de commentaar op de artikelen die het K.B. voorafgaat expliciet voorzien dat de standpunten van de minderheid in de tekst van de beslissing mogen worden opgenomen (3).

- 
- (1) Zonder verplichting om het advies van de Hoge Raad van financiën in te winnen.
  - (2) Hoewel het slechts om aanbevelingen gaat, is een specifieke "publiciteitssanctie" voorzien : de aanbeveling die zonder gevolg is gebleven mag door de Minister worden gepubliceerd met toevoeging van de lijst van de organismen die haar niet binnen de voorziene termijn zouden hebben nageleefd (art. 10 K.B. nr. 17). De tussenkomst van bevoegde controle-organismen voor het overmaken van aanbevelingen is niet in het K.B., wel in het verslag aan de Koning opgenomen; zij vloeit overigens voort uit de overige financiële wetgeving die de bevoegdheid van deze controle-organismen bepaalt.
  - (3) In het jaarverslag 1971 (B.S. 21 juni 1972) is bij de bespreking van het verslag van de Regeringscommissie voor de studie van voorstellen tot hervorming van de wetten op het bank- en spaarwezen, expliciet vermeld dat "een reeks meningen (werden) geuit; deze meningen zijn niet noodzakelijk de weergave van een eensgezinde houding van de Raad".

De Minister van Financiën is de (niet-stemgerechtigde) voorzitter van de raad. Zes leden vertegenwoordigen resp. de Ministers van Financiën, van Economische Zaken en van Sociale Voorzorg, het Planbureau, de Nationale Bank en de Bankcommissie; zij worden door hun Minister of instelling aangewezen. Voor hernieuwbare mandaten van vijf jaar benoemt de Koning vooreerst twaalf leden "die behoren tot de sector van de openbare kredietinstellingen, van de despositokassen, van de financieringsmaatschappijen, van de privé-spaarkassen, van de hypotheek- en kapitalisatiemaatschappijen, van de levensverzekeringsmaatschappijen en van de effectenbeurzen" (1); vervolgens worden vier leden volgens dezelfde modaliteiten benoemd "om reden van hun bijzondere kennis op financieel gebied" (2).

De werkzaamheden worden voorbereid door een bureau, bijgestaan door een secretariaat dat door de diensten van het departement "mag" worden verzekerd; de Minister keurt zijn reglement van inwendige orde, dat mag voorzien in presentiegelden of kostenvergoedingen, goed. De raad kan derden horen of een beroep doen op deskundigen; in de praktijk werkt hij met interne werkgroepen.

De Hoge Raad van Financiën ging aan het werk na de installatie op 3 maart 1968 en vergaderde jaarlijks tussen 12 en 24 maal (3). De jaarverslagen geven een vrij gedetailleerd overzicht van de werkzaamheden; zij worden jaarlijks in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd (4).

Dit lijkt een uitstekende formule, die inderdaad een gezagvolle publiciteit verleent aan de verslagen. Publikatie in het Staatsblad is niet verplichtend voorgeschreven, maar is aangewezen, zoals de Ministers van Financiën terecht steeds hebben geoordeeld (5).

---

(1) In 1977 : 1 politicus (de heer Dequae, gewezen Minister van Financiën en gewezen kamervoorzitter), en directieleden van :

A.S.L.K., N.M.K.N., N.I.M., Gemeentekrediet, Bank Brussel-Lambert, Generale Bankmaatschappij, Kredietbank, Belgische Arbeiderscoöperatie (spaarkas), Coöperatieve Verzekeringsmij "Sociale Voorzorg", Beurscommissie van Antwerpen, de administrateur van de Generale Bankmaatschappij.

(2) Sedert 1974 : twee hoogleraren, de directeur-generaal van de N.M.K.N. en de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken.

(3) Totaal aantal van plenum, bureau en werkgroepen : 1969-19; 1970-18; 1971-16; 1972-14; 1973-12; 1974-24; 1975-16; 1976-19; 1977-9.

(4) B.S. 24 maart 1970; 11 sept. 1971; 21 juni 1972; 27 juli 1973; 17 sept. 1974; 30 juli 1975; 11 juni 1976; 22 sept. 1977; 1 april 1978.

(5) Zie een wat vreemde parlementaire vraag terzake : V.&A., K., 27 juli 1976, 2707; verder : ibid., 2695-2696.

Zeer algemeen wordt aangenomen dat de Hoge Raad van Financiën "het moreel gezag heeft verworven dat zijn goede functionering schraagt"; niet alleen de nauwkeuriger omschrijving van het werkkerrein en de behoorlijke autonomie die de raad daarbinnen geniet, maar ook zijn samenstelling garandeert een werking op hoog niveau (1). Vooreerst is opvallend dat diverse departementen en overheidsorganismen op deze wijze tot coördinatie (moeten) komen (2); vervolgens valt de "zachte" overheidsaanpak op van "discipline door overleg", en zonder dwang, ter vrijwaring van het vertrouwen van de kapitaalmarkt : de financiële programmatie komt aldus tot stand tussen de rechtstreeks betrokkenen - overheid en financiële tussenpersonen - zonder verdere directe of meer continue medewerking of inmenging.

### § 3. Thesaurie.

1. De weliswaar beperkte geschiedenis van de Muntcommissie (Commission des monnaies) illustreert op treffende wijze het moeilijke zoeken naar adequate beheers- en toezichtvormen t.a.v. economisch-financiële aangelegenheden. De bestaande muntadministratie werd inderdaad in 1831 vervangen door de genoemde commissie (3). Deze bestond uit een voorzitter, twee commissarissen-generaal, een bureau en uitvoerende leden; zij stonden in voor de aanmaak van munten en de daarmee samenhangende activiteiten zoals o.m. de kwaliteitscontrole inzake edele metalen.

De Directeur van de munt, die het octrooi van de muntslag als privaat ondernemer kreeg toevertrouwd, handelde aldus onder toezicht van de Muntcommissie (4). Daartoe werd in 1833 met de bank Rothschild een commanditaire vennootschap aangegaan; dit systeem kreeg scherpe kritiek te verduren tot het in 1848 werd opgeheven (5); de munt werd toen aan

- 
- (1) De Commissie-De Voghel heeft in haar tweede verslag van 1967 (p. 148 en 175) opgemerkt dat haar aanbevelingen werden gevolgd (hoewel de Raad pas in 1969 werkelijk operationeel werd).
  - (2) De aanwezigheid van het Departement Sociale Voorzorg wordt verklaard door de grote sommen die via dit departement worden gemanipuleerd uit hoofde van de sociale zekerheid; op dat departement funktioneert trouwens een "financieel comité".
  - (3) K.B. 29 dec. 1831 "qui réorganise l'administration des monnaies", Pasin., 1831-1832, p. 233 ("Voulant introduire toutes les économies désirables dans l'administration des monnaies..."). Dit K.B. is verscheidene malen verlengd : zo o.m. W. 31 dec. 1834, Pasin., 1834, p. 305 : "La Commission... continuera à remplir provisoirement les fonctions de l'administration des monnaies, jusqu'à ce que cette administration ait été organisée par une loi".
  - (4) Van 1832 tot 1846 was dit Ch. de Brouckère, lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.
  - (5) Loi qui supprime la commission des monnaies, B.S. 30 dec. 1848;

een muntcommissaris opgedragen en later georganiseerd als (zevende) dienst van de Administratie der Thesaurie, thans Koninklijke Munt van België (1).

2. De Munt heeft uiteraard ook een essentiële functie inzake het waarborgen van edele metalen (2); deze reglementering beschermt het publiek tegen de vervalsingen, de fraude en de vergissingen inzake de hoeveelheid en het gehalte der verkochte edele metalen (3).

Werken in edel metaal moeten door de muntmeesters erkende stempels dragen; de essaieur der regering kan keuringen van dergelijke werken verrichten. Deze werkzaamheden geschieden door de diensten van de Koninklijke Munt. Sedert 1947 is een Commissie voor het ijken en het waarborgen van de edele metalen (Commission du poinçonnage et de la garantie des métaux précieux) ingesteld, die adviezen geeft op verzoek van de Minister van Financiën, Economische Zaken of Middenstand betreffende alle vraagstukken die rechtstreeks of niet betrekking hebben op het ijken en het waarborgen van edele metalen (4). Onder voorzitterschap van de Muntmeester verenigt deze Commissie de departementen van Economische Zaken (6 ambtenaren), Financiën (3 leden, waaronder de muntmeester) en Middenstand (1 ambtenaar). In 1947 maakten daarenboven twee vertegenwoordigers van "de beroepsverenigingen" en twee van de affineerders deel uit van de Commissie; sedert 1966 worden deze vier laatstgenoemde leden blijkbaar aangeduid als behorend tot of geliëerd met één zulke beroepsvereniging (5).

.../.  
(5) vorige blz.

V. JANSSENS, De Belgische Frank. Anderhalve eeuw geldgeschiedenis, Antwerpen 1976, p. 38-39.

- (1) K.B. 20 aug. 1969 houdende organiek reglement van de koninklijke munt van België, B.S. 14 okt. 1969.
- (2) Zie het in vorige voetnoot geciteerde K.B. en : Besluit nr. 80 van 28 nov. 1939 betreffende de werken uit edel metaal, bekrachtigd bij Wet 16 juni 1947 en gewijzigd bij Besluitwet van 28 februari 1947 en bij Wet van 30 juni 1969 houdende goedkeuring van het Benelux-verdrag inzake de warenmerken, B.S., 8 dec. 1839, 10 april 1947, 14 okt. 1969.
- (3) V.&A., K., 27 juli 1976, p. 2695 waar deze opdracht door de Minister wordt genoemd als de enige die door het Departement van Financiën wordt verricht met het oog op de bescherming van de consument.
- (4) Besl.Rgt. 17 nov. 1947, B.S. 18 dec. 1947, gew. bij K.B. 28 jan. 1966, B.S. 11 febr. 1966.
- (5) Zij zijn nominatim aangeduid en wel de eerste als administratief directeur van het Nationaal Comité der Juweliers, Uurwerkmakers, Goud- en Zilver-smeden, Medailles en Eretekens, Edele Metalen en Aanverwante Beroepen (V.Z.W. ) en de overige drie als "vertegenwoordigers van de affineerders en handelaars en leden van hogergenoemd Nationaal Comité". Volgens de ledenlijst van maart 1977 zou de werkelijke samenstelling zijn : 2 leden van de Munt, 1 vertegenwoordiger van het Nationaal Comité, 2 vertegenwoordigers van de affineurs, fabrikanten en handelaars, 5 ambtenaren van Economische Zaken en telkens 1 ambtenaar van Middenstand en Landbouw.

3. In de loop der jaren waren verscheidene openbare kredietinstellingen opgericht; hun werking werd nl. een belangrijk instrument van overheidstussenkomst die n.a.v. de financiële gebeurtenissen in de twintiger jaren verantwoord werd geacht. Steeds meer bleek echter dat een homogene krediet-politiek nog niet mogelijk was bij gebrek aan enige coördinatie (1).

In juni 1937 werd dienaangaande een merkwaardige wet gestemd die er enkel in bestond een aantal materies aan te duiden die bij K.B. moesten worden geregeld (2). Eén van de uitvoerings K.B.'s stelde de Coördinatieraad van de instellingen voor krediet aan de middenstand in (3); deze had een ruime onderzoeksbevoegdheid inzake de bedoelde problematiek. Hij verenigde terzake voor onderling overleg de Nationale Bank, de A.S.L.K., het Centraal Bureau voor Hypothecair Krediet (met elk 1 afgevaardigde) en (met telkens 2 afgevaardigden) de Nationale Kas voor Middenstandskrediet, de Centrale kas voor Klein Beroepskrediet en het Garantiefonds voor krediet voor Ambachtelijke uitrusting. Een paar weken later werd de Coördinatieraad naast zeven openbare financiële instellingen opgenomen in de Raad voor Kredietinstellingen (4).

De Raad voor Kredietinstellingen (Conseil des institutions du crédit), was een verdere realisering van de regeringsopdracht uit hoofde van de hoger ter sprake gebrachte wet van 10 juni 1937; de coördinatie van de activiteit van alle financiële overheidsorganismen stond centraal en zou tevens hun inschakeling in het overheidsbeleid moeten ten goede komen. Op permanente wijze moest de Raad waken over de coördinatie van de activiteit, de organisatie en de bevoegdheden van de bij wet ingestelde kredietinstellingen ; hij

- 
- (1) "Il avait été constaté que les institutions para-étatiques, en se multipliant agissaient souvent en ordre dispersé, et d'une façon parfois contradictoire" : F. BAUDHUIN, Code... (1954), a.w., p. 769. Zie A. BUTTGENBACH, Les Modes de Gestion des Services Publics en Belgique, Bruxelles 1942, p. 281-419.
- (2) Wet van 10 juni 1937 betreffende de coördinatie van de werking, de inrichting en de bevoegdheden van zekere instellingen van openbaar nut, B.S., 24 juni 1937. In feite werd geen "verslag" uitgebracht over de wetstoepassing maar alleen een brochure met teksten; zie het bekrachtigingsontwerp : Gedr. St., K., 1937-38, nr. 17.
- (3) K.B. 22 oct. 1937 houdende instelling van een coördinatieraad van de instellingen voor krediet aan de middenstand, B.S. 30 oct. 1937.
- (4) In 1946 werd de Coördinatieraad als "lid" vervangen door de Nationale Kas voor Beroepskrediet : art. 5, Besl.W., 23 dec. 1946 , B.S. 1 jan. 1947.

had terzake een ruime onderzoeksoopdracht. Hij handelde op eigen initiatief, op verzoek van de "uitvoerende macht" en behandelde tevens aangelegenheden die door de kredietinstellingen zelf werden voorgelegd. De werkelijke activiteit van de Raad is veeleer beperkt gebleven (1).

Zoals i.v.m. de Hoge Raad van Financiën, bracht de Commissie-De Voghel i.v.m. de Raad der Kredietinstellingen een advies uit dat zijn coördinerende taak moest activeren (2). Haar aanbevelingen, reeds embryonair in het eerste verslag aanwezig, strekten ertoe de Raad voor Kredietinstellingen "onder en in samenwerking met" de Hoge Raad van Financiën te betrekken bij de financiële programmatie wat de openbare kredietinstellingen aangaat. Hoewel een voorstel werd besproken om het aantrekken der middelen aan één instelling toe te vertrouwen, werd het gehouden bij een vorm van vrijwillige coördinatie door overleg (3); deze zou wel de toekenning van uitdrukkelijke coördinatiebevoegdheden moeten omvatten, een toezichtsfunctie op de financiële programmatie (o.m. via toezicht op de toepassing van de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën) en een eigen aanbevelingscompetentie. De vernieuwde Raad zou bevoegd zijn over alle financiële instellingen van de overheidssector (4) en zijn samenwerking zou worden verruimd.

In 1967, in het kader van de uitvoering van de eerder genoemde volmachtenwet, werd de nieuwe benaming Raad voor openbare kredietinstellingen (5); expliciet werd immers bepaald dat zijn bevoegdheid zich uitstrekt tot de openbare krediet-

- 
- (1) De 8 leden werden door de Koning benoemd uit (eerder ook door hem benoemde) leidende personen van de Nationale Bank, de A.S.L.K., de N.M.K.N., het N.I.L.K., het H.W.I., de Nationale Delcreditedienst, het Bureau voor Vereffening van de Crisiskredietverleningen en de reeds besproken coördinatie-raad; de negende werd als secretaris-generaal door de Raad aan de Minister van Financiën voorgesteld en door de Koning benoemd. Traditioneel werden vertegenwoordigers uitgenodigd van het Gemeentekrediet, het Centraal Bureau voor Hypothecair Krediet, de Nationale Maatschappij voor Huisvesting en de Nationale Maatschappij voor Kleine Landeigendommen; de Gouverneur der Nationale Bank is steeds door de Koning als voorzitter benoemd.
- (2) F. BAUDHUIN, Code..., 1942, a.w., p. 424; R. VAN OUTRYVE D'YDEWALLE, g.c., p. 23.
- (3) Zie reeds haar Eerste Verslag van 31 maart 1962, p. 149 e.v.. De regering aanvaardde de suggestie van de Regeringscommissie voor de studie van de financiële problemen van de economische expansie om verder onderzoek te verrichten : zij werd onmiddellijk opnieuw aan het werk gesteld. In 1967 werd haar opdracht uitgebreid, althans gespecificeerd tot studie van de middelen voor een betere coördinatie van de openbare kredietinstellingen, inzonderheid van de organisatie van het aantrekken van geldmiddelen : Tweede Verslag, 5 dec. 1967.
- (4) M.n. de eigenlijke openbare kredietinstellingen die krachtens hun wettelijk statuut tot doel hebben krediet te verlenen en die zich hiertoe de financiële middelen verschaffen enerzijds, en de institutionele beleggers van de overheidssector (A.S.L.K. en pensioenfondsen) anderzijds.
- (5) K.B. nr. 18 van 23 mei 1967 tot wijziging van het K.B. van 22 okt. 1937, B.S. 25 mei 1967.



instellingen ingesteld door een wet. Zijn algemene coördinerende bevoegdheid terzake werd herhaald; verder kan de uitvoerende macht hem het onderzoek van bepaalde kwesties opdragen.

Op eigen initiatief kan hij studies ondernemen en adviezen richten tot de Minister van Financiën én tot de Hoge Raad van Financiën "over al de kwesties onder zijn bevoegdheid" (1). Hij kan over de conclusies van zijn werkzaamheden verslagen publiceren (2).

Nieuw is een informatieplicht van de betrokken instellingen aan de Raad ; vooreerst moeten zij het advies van de Raad inwinnen vóór alle wijzigingen in de voorwaarden en methodes van geldinzameling op de markt (behoudens i.v.m. hun wettelijke verplichtingen uit hoofde van de maatschappelijke zekerheid); vervolgens dienen zij de Raad in kennis te stellen van sommige projecten om kapitalen in te zamelen, van nieuwe oriënteringen van hun beleggingen en kredieten, van wijziging in de structuur van hun vroegere beleggingen; nog moeten zij jaarlijks het plan van eventuele uitbreiding van hun exploitatienet mededelen alsmede, periodisch, een boekhoudkundige staat in door de Raad vastgelegde vorm; tenslotte is bepaald dat de instellingen ertoe zijn gehouden alle inlichtingen te verstrekken welke de Raad tot het vervullen van zijn taak vraagt. Deze inlichtingen zijn vertrouwelijk (3).

De samenstelling werd verruimd; zes leden worden nu door de Koning gekozen, om reden van hun bevoegdheid, onder de leidende personaliteiten van de betrokken instellingen (4); één lid vanwege het Financieel Comité bij het Departement Sociale Voorzorg en tenslotte vier personaliteiten bijzonder bevoegd op financieel gebied. De Koning benoemt onder de leden de

- 
- (1) Zie hier een duidelijk teken van zijn inschakeling in het institutioneel bestel dat door de Hoge Raad van Financiën wordt overkoepeld.
  - (2) De Raad voor Openbare Kredietinstellingen heeft hiervan nog geen gebruik gemaakt.
  - (3) De informatieplicht is zonder sanctie gebleven; in de geest van het tweede verslag van de Commissie-De Voghel nam men aan dat de nieuwe samenwerking en het intern onderling contact een sanctie overbodig of onwenselijk maakten.
  - (4) Niet alle betrokken instellingen kunnen "vertegenwoordigd" zijn; de betrokkenen "vertegenwoordigen" trouwens niet hun instelling (hoewel de "vertegenwoordigde" instellingen wel de werkingskosten betalen : zie infra); de Raad kan zoals voorheen andere kredietinstellingen consulteren. Bij schorsing van hun mandaat in de instelling loopt wel van rechtswege hun opdracht in de Raad ten einde; de Koning kan overigens de leden "afstellen". Er is onverenigbaarheid voor parlementsleden en functionarissen van banken of bankholdings.

voorzitter (1). Een regeringskommissaris vertegenwoordigt de Minister van Financiën; hij kan de beslissingen die hij met de wet of met 's Rijks belangen strijdig acht schorsen en bij de Minister aanklagen (2). Over de beslissing kan de Minister dan binnen een termijn van een halve maand uitspraak doen. Deze werkwijze verzekert de coördinatie van de werking van de Raad, in wettelijk en opportuniteitsopzicht, met het regeringsbeleid, te meer daar de Raad de volle macht heeft om beslissingen te treffen en uit te voeren die de vervulling van zijn opdracht vergemakkelijken. Het verslag aan de Koning vermeldt uitdrukkelijk dat de Raad zijn coördinatie-taak o.m. vervult door te waken over de toepassing van de aanbevelingen die van de Hoge Raad van Financiën uitgaan, en door de uitvoering na te gaan van de financiële politiek van de programmatie : meer bepaald zou hij hiervoor het afsluiten kunnen bevorderen van onderlinge akkoorden tussen de kredietinstellingen als mechanisme van herverdeling der ingezamelde gelden naar de sectoren die in het financieel-economisch regeringsprogramma investeringsprioriteit genieten. Daarenboven vermeldt het Verslag aan de Koning dat de Raad specifieke aanbevelingen tot de openbare kredietinstellingen zou kunnen richten; het tweede verslag van de Commissie-De Voghel had zulks reeds gesuggereerd. Van het bevorderen van onderlinge akkoorden en van de aanbevelingsbevoegdheid maakt het K.B. evenwel geen melding - vermoedelijk, zo blijkt uit het Verslag aan de Koning en aan de Commissie-De Voghel, om de indruk van enige inbreuk op de prerogatieven van de uitvoerende macht te vermijden (3).

De Raad regelt via zijn huishoudelijk reglement (sedert 1967 onder goedkeuring van de Minister van Financiën) zijn eigen werkzaamheden; hij vergadert minstens elk kwartaal; hij kan derden horen; hij beslist bij meerderheid van stemmen; de leden ontvangen geen presentiegeld. De Raad heeft, reeds sedert 1937 een eigen financiering door de bij wet opgerichte openbare kredietinstellingen : deze dragen daarin bij volgens een onderlinge verdeelsleutel. (4).

De Raad voor Openbare Kredietinstellingen moet functioneren met kredietinstellingen van de overheid; deze vallen niet alleen goeddeels onder de financiële wetgeving, maar zij vallen tevens onder voogdij van verscheidene

- 
- (1) Zoals voorheen is dit de Gouverneur van de Nationale Bank; zes leden behoren tot openbare kredietinstellingen; twee leden zijn hooglerars, één is ambtenaar bij het Bestuur der Thesaurie en één vertegenwoordigt het Financieel Comité van Sociale Voorzorg.
  - (2) Hoewel stemgerechtigd, neemt hij niet deel aan de stemmingen.
  - (3) Bedoelde bevoegdheden worden dan ook ontleend aan de tamelijk algemene omschrijving in art. 2 : "...heeft tot taak op bestendige wijze bij te dragen tot de coördinatie...".
  - (4) Art. 7 K.B. 22 okt. 1937; art. 8 sedert K.B. nr. 67 van 30 nov. 1939; K.B. 25 okt. 1967 betreffende de wijze van dekking van de werkingskosten van de Raad. Alleen de kredietinstellingen die deel uitmaken van de Raad - het zijn dezelfde sedert 1967 - dragen bij tot zijn financiering.

departementen. Vandaar wellicht zijn eerder bescheiden bevoegdheden, die, op het eerder beperkt afsluiten van samenwerkingsakkoorden na, voornamelijk resulteert in een dialoog. Gelukkig betreft deze niet uitsluitend de spreiding van de kantoorinplanting en gebeurlijke onderlinge geldtransferten - de verplichting om overschotten in overheidspapier te beleggen beperkt deze laatste mogelijkheid - maar tevens overleg over de voor een kredietpolitiek zo belangrijke rentewijzigingen.

4. Om het overzicht van de organen in de sector kredietpolitiek aan te vullen is het nodig de Dienst voor Openbaar Krediet te vermelden alsmede het Coördinatiecomité van het krediet (Comité du Coordination du Crédit).

De Dienst voor het openbaar krediet verenigt in een administratieve eenheid de regeringscommissarissen bij de verscheidene openbare kredietinstellingen : via de instelling van de regeringscommissaris en diens interventiemogelijkheden kan de regering niet alleen kijk houden op de functionering van de instellingen, maar tevens een duidelijke, zo nodig doorslaggevende, invloed op hun beleid of beheer uitoefenen. De Commissie-De Voghel stelde i.v.m. de Dienst geen enkele wijziging voor, al drukte zij de wens uit dat het optreden van de regeringscommissarissen beter zou worden gecoördineerd (1).

Ook i.v.m. het Coördinatiecomité stelde de Commissie-De Voghel geen enkele wijziging voor. Dit Comité functioneert bij het departement van financiën; meer bepaald stelt het het programma vast van de niet-doorlopende openbare uitgaven van obligaties door de staat én door de parastatale instellingen en werkt het mee aan de opstelling van de financiële planning wat de staat, de parastatale instellingen en de openbare kredietinstellingen betreft. Het verneemt dan ook van deze de omvang van de fondsen die zij voornemens zijn aan te trekken of te verdelen (2).

---

(1) Tweede Verslag, p. 115.

(2) Tweede Verslag Commissie-De Voghel, p. 114-115 en p. 125.

Het Coördinatiecomité wordt voorgezeten door de Secretaris-generaal van het departement en verenigt verscheidene Directeuren-generaal (Munt, Studiedienst, Openbaar Krediet, Begroting), een afgevaardigde van de Bankcommissie en van het Planbureau (1). Het onderzoekt de financieringsprojecten van de parastatale kredietinstellingen, exploitatiemaatschappijen en huisvestingsorganismen (2); de gezamenlijke financieringsbehoeften worden in een kalender ingeschreven die door het Comité aan de minister wordt voorgelegd.

#### § 4. Begroting en controle op de uitgaven.

Wat de berotingsaangelegenheden betreft, werd in 1955 een Commissie tot hervorming van de publieke comptabiliteit ingesteld (3). Haar opdracht was het bevorderen, volgen en coördineren van het geheel der werkzaamheden vereist door de hervorming der "publieke comptabiliteit"; daartoe zou zij ontwerpen van hervorming voorleggen, inzonderheid over : de organieke bepalingen terzake, de indeling der begrotingen en rekeningen; het aanleggen van een patrimoniële Comptabiliteit en het statuut der Rijksordonnateurs en -rekenplichtigen. Tevens zou zij de nationale comptabiliteit uitwerken en de statistische gegevens terzake aanpassen.

De commissie bestond uit 3 secties : publieke comptabiliteit, begrotingen en nationale comptabiliteit, staatsbedrijven en instellingen van openbaar nut. Zij bestond uit elf leden : zes ambtenaren van financiën, twee functionarissen van het Rekenhof en drie experts (w.o. één aangeduid als "gewezen minister"). Zij kon derden raadplegen en hen uitnodigen om aan de werkzaamheden deel te nemen. De grote hervormingen die in de periode 1963-1966 terzake zijn doorgevoerd, gaan, aldus SPREUTELS, terug op de werkzaamheden van deze Commissie (4); zij is met het verdwijnen van vele nominatim aangeduide leden uit hun ambtelijke functies, sedertdien in onbruik geraakt; wel hebben de administratie en het Rekenhof nog samengewerkt voor de voorbereiding van nieuwe reglementaire besluiten inzake de vermogenscomptabiliteit van de staat (5).

- 
- (1) Samenstelling zoals in het eerste Verslag van de Commissie-De Voghel, p. 151.
  - (2) N.M.K.N., A.S.L.K., N.I.L.K., C.B.H.K., Gemeentekrediet, N.K.B.K.; N.M.B.S., R.T.T.; N.H.M., N.M.K.L..
  - (3) K.B. 7 febr. 1955, B.S. 10 febr. 1955.
  - (4) M. SPREUTELS, Het stelsel van de Belgische Staatsbegroting, Gent-Leuven, 1968, p. 19.
  - (5) K.B. 9 juli 1975, B.S. 19 aug. 1975.

§ 5. Kadaster.

Per gemeente of per kadaſtergebied funtioneert een plaatselijke commissie die tot taak heeft de keuze en de schatting van de type-onroerende goederen goed te keuren alsmede de schaal van de kadastrale inkomens per hectare van de ongebouwde percelen (1). Deze commissies hebben hun werkzaamheden aangevangen in 1955 bij de algemene perequatie der kadastrale inkomens; hoewel deze normaal slechts een geldigheidsduur van twintig jaar zou hebben, is de nieuwe algemene perequatie, waarbij de commissies hun rol zouden te spelen hebben nog niet geheel doorgevoerd. Wel komen zij onderwijl tussen bij aanduiding van nieuwe types in hun ressort. De commissie bestaat uit 5 leden : de voorzitter, aangeduid door de vrederechter; een lid, aangeduid door het schepencollege; een lid, aangeduid door de landmeter-expert van het kadaster; deze landmeter-expert zelf; en de door de burgemeester aangeduide aanwijzende schatter.

Het gaat hier niet om een adviesorgaan in strikte zin daar de commissies een zekere beslissingsbevoegdheid hebben; het gaat immers om een definitieve goedkeuring die slechts indien de commissie niet tot overeenstemming komt of niet functioneert, door de burgemeester en de controleur van het kadaster wordt gegeven. Daarenboven functioneert de commissie als een administratief rechtscollege t.a.v. de eigenaars der typegoederen : dezen hebben een recht om te worden gehoord (art. 8); voor het als type gekozen onroerend goed verliezen zij hun recht op bezwaar (2).

Toch worden de plaatselijke commissies hier vermeld daar zij de bekommernis van de overheid uitdrukken om niet louter technocratisch tewerk te gaan en om te komen tot een "goed evenwicht van de betrokken belangen" : de landmeter-expert en het door hem aangeduide lid vormen het technocratisch element, de leden aangewezen door burgemeester resp. schepencollege vormen een belanghebbend element; de vrederechter of de door hem aangewezen voorzitter vormt het coördinerend of verzoenend element dat tevens over de rechtsbescherming waakt (3) : (4).

---

(1) K.B. 17 aug. 1955 betreffende de bewaring van het kadaster en de perceels-gewijze schattingen, B.S. 7 sept. 1955, art. 7.

(2) Art. 410 Wetboek Inkomstenbelastingen; A. TIBERGHIEN, Handboek van fiscaal recht, Brussel 1971 (3), nr. 71; E. SCHREUDER, Les impôts sur les revenus. Précis de législation et de jurisprudence, Bruxelles 1957-60, nr. 12 en 25.

(3) Op deze gang van zaken is kritiek uitgebracht door de Commissie voor de hervorming van de fiscale procedure : zie haar Verslag in Gedr.St., K., 1961-62, nr. 264/1, bijlage II, p. 44-45. Meer bepaald stelde deze dat de gemeente, die eigen belang heeft bij de grondbelasting, met 2 leden op 5 is oververtegenwoordigd, en dat de beslissing in tweede instantie zou toekomen aan een college van 5 leden zodat de controleur van het kadaster daar in de minderheid zou zijn. De belastingplichtige zou dan wel een werkelijk recht van verhaal bij dit college kunnen uitoefenen.

(4) Thans wordt voorgenomen de plaatselijke commissies af te schaffen : Gedr.St., S., B.Z. 1979, nr. 196/2.

§ 6. B.T.W., Registratie en Domeinen.

1. Het kan een voor de hand liggende idee lijken dat het nuttig is te kunnen beschikken over een staat van activa en passiva. In de onderneming, waar het rendabiliteitsvereiste voorop staat is zulks noodzakelijk; in de staat is rendabiliteit niet in dezelfde zin richtinggevend zodat de behoefte aan bedoeld overzicht minder dwingend wordt gevoeld. Toch werd, naar mate de overheid meer in het economisch leven tussen zou komen, en wel in de vroege dertiger jaren de kwestie van een inventaris van de goederen van de staat herhaaldelijk te berde gebracht zodat in 1931 een studiecomité werd belast met het onderzoek van de wijze waarop men dergelijke inventaris zou kunnen samenstellen (1). Dit comité bestond uit ambtenaren, economen en parlementsleden - in het parlement was o.m. het probleem "herhaaldelijk ter berde gebracht"; het Comité concludeerde dat het opmaken van een inventaris mogelijk zou zijn. Een interministeriële commissie, grotendeels uit dezelfde personen samengesteld, kon in 1935 de eerste inventaris publiceren (2); op haar aanraden zou een permanente commissie voortaan de inventaris bijhouden (3). In 1938 en 1939 werden achtereenvolgens de balansen van 1935 en 1936 gepubliceerd; de oorlog onderbrak verdere werkzaamheden tot in 1947 een nieuwe commissie aan het werk ging die in 1950 de inventaris van 1947 publiceerde. Verder aangevat werk bleef onafgewerkt (4). Vanaf 1958 werd gaandeweg in begrotingswetten het opmaken van inventarissen wettelijk opgenomen; dit experimenteel stadium met wettelijke grondslag werd vanaf de zestiger jaren veralgemeend, en wel via de wetten op de rijkscomptabiliteit : volgens art. 72 van de wet van 28 juni 1963 zal de Minister van Financiën jaarlijks de inventaris van het vermogen van de staat opmaken, waarbij de activa- en passiva-waarden worden vastgelegd op advies

---

(1) K.B. 16 jan. 1931, B.S. 18 jan. 1931 en K.B. 10 maart 1931, B.S. 19 maart 1931. Reeds in 1897 zou de idee zelf als dusdanig zijn ontstaan : F. ERAUW, "Het patrimonium van de staat", in T.B.P. 1967, p. 267-276 (268); deze auteur geeft in deze en in volgende studies (T.B.P. 1971, 147-156 en 219-229) een uitermate gedocumenteerd verslag van de gehele historische ontwikkeling. Zie ook F. BAUDHUIN, Histoire..., 1914-1939, T. I, a.w., p. 261; L. HOMBROECKX, "De inventaris van de goederen van de staat", in : Dokumentatieblad 9 sept. 1971 (Ministerie van Financiën); M. SPREUTELS, Het stelsel..., a.w., p. 373.

(2) K.B. 11 maart 1933 tot instelling van een commissie gelast met het besturen van het opmaken van de algemene inventaris der goederen van de staat, B.S. 25 maart 1933.

(3) K.B. 12 sept. 1936, B.S. 25 sept. 1936.

(4) M.B. 30 sept. 1947, B.S. 3 april 1948, zie : F. ERAUW, gec.

van een commissie (1).

In 1964 werd de bedoelde "Commissie voor de inventaris van het vermogen van de staat" ingesteld (2); haar taak werd vrij technisch omschreven als de bepaling en de wijze van raming van de activa- en passivawaarden van te inventariëren vermogensbestanddelen. De commissie, die op 1 februari 1965 aan het werk ging, bestond uit vertegenwoordigers van departementen, een vertegenwoordiger van het Rekenhof, en personen gekozen wegens hun bijzondere bevoegdheid (3). De inventaris werd per 31 december 1966 afgewerkt volgens een plan, regels en werkmethoden die door de commissie waren opgesteld; deze inventaris werd bijna vier jaar later in de parlementaire documenten gepubliceerd, waar hij onmiddellijk vergeten raakte (4). De commissie zette haar werkzaamheden voort, in een nieuwe samenstelling (5) maar dit resulteerde niet in de publicatie van enige nieuwe inventaris, hoewel werd beslist de inventaris per 31 december 1972 op te maken en deze zelfs uit te breiden tot de gehele openbare sector (provincies, gemeenten en besturen onder voogdij zouden dus worden toegevoegd) (6).

2. In 1960 werd "bij het ondervoorzitterschap van de ministerraad" een Interdepartementale commissie ingesteld voor het beheer van het onroerend patrimonium van de staat (7). Zij kreeg tot taak het geheel van de maatregelen te bevorderen, op te volgen en te coördineren met het oog op een rationele politiek van beheer van het onroerend patrimonium van de staat; deze taak werd nader geconcretiseerd in het oprichtingsbesluit zelf dat tevens stelde dat de conclusies op die concrete punten binnen anderhalve maand moesten worden ingeleverd.

- 
- (1) Artt. 47 en 48 van de W. 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit schreven reeds de beschrijving van het meubilair resp. de eigendommen - zonder schatting - voor.
- (2) K.B. 29 april 1964, B.S. 15 mei 1964; K.B. 2 dec. 1964, B.S. 31 dec. 1964 (benoemingsbesluit).
- (3) Hieronder, en traditiegetrouw, een bankier als voorzitter (dhr. Naessens, directeur-generaal van de Bank van Parijs en de Nederlanden).
- (4) Hierover uitvoerig : F. ERAUW, "Het patrimonium", T.B.P. 1971, gec.; zie Gedr. St., K., 1969-70, nr. 720 en het antwoord van de Minister, die stelt dat het stuk geen parlementaire bespreking vereiste : V.&A., S., 27.4.1971, p. 1065.
- (5) K.B. 10 febr. 1971 en K.B. 27 juli 1972, B.S. 13 okt. 1972; sedert 1973 wordt zij niet meer voorgezeten door een bankier, maar door de voorzitter van de Bankcommissie.
- (6) Vanaf 1980 zou men de inventaris bij gelegenheid van de tienjaarlijkse volkstellingen opmaken.
- (7) M.B. 8 april 1960, B.S. 14 april 1960; Bij K.B. van 6 nov. 1958, 20 nov. 1958 en 25 nov. 1958 was de bevoegdheid van de "Minister-Ondervoorzitter van de Kabinetsraad" omschreven, voornamelijk inzake het Algemeen Bestuur en de administratieve hervorming.

Deze commissie was samengesteld uit acht ambtenaren van financiën en drie van openbare werken; zij kon derden horen. Over haar werkzaamheden zijn ons geen gegevens bekend.

Alleszins werd in 1967 de commissie opnieuw ingesteld, ditmaal bij het Ministerie van Financiën en met als vaste leden vier ambtenaren van financiën en twee van defensie; de andere departementen konden bijkomende leden-deskundigen aanduiden indien hun ressort ter sprake kwam. Deze commissie werkte begin 1968 een verslag uit betreffende de oprichting van een Regie der gebouwen die later bij wet werd ingesteld (1). Nadien is haar taak door een feitelijke werkgroep voortgezet. Deze werkte vooreerst een verslag uit dat wijzigingen van de domaniale wetgeving voorzag (2); een later verslag bereidde de beschrijvende inventaris van de onroerende goederen, op te maken door het departement van openbare werken, voor (3).

3. Commissies met een beperkte opdracht bij deze Administratie zijn nog de volgende twee.

De commissie belast met het onderzoek van zekere vraagstukken betreffende de inrichting van de hypotheekbewaringen had een onderzoeksopdracht inzake de concrete functionering van de hypotheekbewaring "mits er niet geraakt worde aan de grondbeginselen van het hypotheekrecht" (4). Zij was samengesteld uit vijf ambtenaren, een hoogleraar en een notaris en maakte haar eindverslag op in 1970, na de voltooiing van haar werkzaamheden.

4. De Raadgevende commissie in verband met de schadevergoeding aan de staat wegens inbreuken op artikelen 104, 109 en 113 tot 123decies van het Wetboek van Strafrecht brengt bij de Minister van Financiën, en op diens uitsluitend initiatief, gemotiveerd advies uit over het gedeeltelijk prijsgeven in indi-

---

(1) W. 1 april 1971, B.S. 27 mei 1971; de parlementaire documenten verwijzen niet naar de werkzaamheden van de commissie; wel worden daarin de voorstellen van een politieke driepartijencommissie vermeld inzake de decentralisatie en deconcentratie i.v.m. de staatshervorming.

(2) W. 2 juli 1969, B.S. 19 juli 1969.

(3) V.&A., S., 13 april 1971, p. 994. Bij K.B. van 2 juni 1977 werd de commissie opgeheven.

(4) K.B. 19 juni 1959, B.S. 7 juli 1959.



viduele gevallen van schadevergoedingen (met intresten en kosten) die wegens inbreuk op de genoemde artikelen bij rechterlijke uitspraak aan de staat waren toegekend. Bij wet van 14 juli 1960 (1) werd de Minister gemachtigd tot die gedeeltelijke prijsgeving "teneinde binnen een redelijke termijn de invordering te beëindigen en uit overwegingen van billijkheid en menselijkheid". De commissie bestaat, naast de voorzittende (ere-) magistraat uit een ambtenaar van Financiën en een van Justitie, en twee afgevaardigden van "de meest vooraanstaande verenigingen van vaderland-lievende groeperingen van oud-strijders, krijgsgevangenen of politieke gevangenen", door de Koning benoemd (2). Deze commissie heeft meer dan 1000 gevallen behandeld die vrijwel alle door de Minister in de zin van het advies werden beslist; de meeste dossiers zijn trouwens door betaling van het verminderd bedrag geheel afgesloten. Of aldus "binnen een redelijke termijn" de invordering beëindigd werd, zoals was bedoeld, lijkt wel voor twijfel vatbaar (3).

#### § 7. Directe Belastingen.

1. Inzake de inning van belastingen werd aan het eind der vijftiger jaren de behoefte gevoeld om het "verouderd, ingewikkeld, weinig rechtvaardig en doelmatig fiscaal apparaat" door een modern fiscaal stelsel te vervangen (4). Daartoe was in mei 1959 een "Commissie voor de hervorming der fiscale procedure" ingesteld; deze bestond uit zgn. technici : vier magistraten, vier ambtenaren van financiën, vier leden van de balie en twee hoogleraren (5).

---

(1) B.S. 11 aug. 1960. Zie de statistische gegevens in Gedr. St., S., 1958-59, nr. 203.

(2) Art. 2 Wet; K.B. 8 nov. 1961, B.S. 23 nov. 1961 en K.B. 26 april 1968, B.S. 28 mei 1968. Het oorspronkelijk ontwerp voorzag slechts een magistraat als voorzitter en twee leden-ambtenaren (Gedr.St., S., 1958-1959, nr. 168 en 203); in de senaatscommissies voor Financiën en Justitie werd toegevoegd dat de voorzittende magistraat oud-politiek gevangene moet zijn (Gedr. St., S., 1958-59, nr. 234). Later amendeerde de regering haar ontwerp, onder druk van de oppositie, en breidde de samenstelling van de commissie uit : Gedr.St., K., 1958-59, nr. 282/3.

(3) Immers, nog tijdens de legislatuur 1977-78 was een ministercomité werkzaam i.v.m. het wegwerken van de "sociale en humane gevolgen van de repressie", dat evenmin tot een afhandeling van alle dossiers kwam; zie : V.&A., K., 12 juni 1979, p. 631.

(4) Zie de regeringsverklaring van 2 mei 1961; en het latere wetsontwerp houdende hervorming van de inkomstenbelastingen : Gedr.St., K., 1961-62, nr. 264.

(5) K.B. 7 mei 1959, B.S. 23 mei 1959 en K.B. 17 juni 1960, B.S. 27 juni 1960; Gedr.St., K., 1961-62, nr. 264, bijlage II : verslag van de Commissie. De Commissie werd opgeheven bij K.B. 2 juni 1977.

Het verslag van deze commissie werd in 1962 gepubliceerd als bijlage bij het wetsontwerp tot hervorming van de inkomstenbelastingen; het behandelde de noodzakelijk geachte wijzigingen aan de fiskale rechtspleging en bevatte een aantal voorontwerpen van wetten en uitvoeringsbesluiten terzake.

De hervorming van de personenbelasting, die in 1963 werd doorgevoerd, is opnieuw in de actualiteit gekomen; zo functioneerde, bij beslissing van de ministerraad een werkgroep terzake die afgevaardigden van twaalf regeringsleden verenigde. Deze werkgroep werkte evenwel slechts gedurende enige maanden (mei - nov. 1974).

2. In 1953 werd een commissie belast "met het onderzoek van het probleem der strafrechtelijke bestraffing van de belastingontduiking"; zij was ook in hoge mate technisch van samenstelling : vier magistraten, zes ambtenaren, een hoogleraar en een lid van de balie. Zij maakte een verslag op dat in 1962 als bijlage bij het ontwerp tot hervorming van de inkomstenbelasting werd gedrukt (1); dit verslag bevatte, zoals het oprichtingsbesluit voorzag, een voorontwerp van de door de commissie noodzakelijk geachte teksten.

Fiscale fraude is wel altijd een thema gebleven dat belangstelling trok; die belangstelling werd nog aanmerkelijk verhoogd bij de verschijning in 1972 van studies van Prof. Frank terzake (2). Hij berekende het waarschijnlijke verlies dat de staat leed uit fraude en onderschatting; zijn studies deden heel wat stof opwaaien. Een aan de commissie van 1959 zeer vergelijkbare werkgroep werd in 1972 aan het werk gezet om een wetsontwerp terzake voor te bereiden (3); dergelijk wetsontwerp is er niet gekomen. De studies van Prof. Frank werden door de administratie niet zonder scepsis ontvangen (4) : twee werkgroepen werden ingesteld om de berekeningsmethoden van Prof. Frank te onder-

---

(1) K.B. 17 april 1959, B.S. 31 mei 1959; Gedr. St., K., 1961-62, nr. 264/1, bijlage II.

(2) M. FRANK, "La sous-estimation et la fraude fiscale en Belgique; ampleur et remèdes", in Cahiers Economiques de Bruxelles (Dulbea) 1972.

(3) V.&A., K., 17 febr. 1976, p. 1059.

(4) Zie, o.m., F. VANISTENDAEL, "Het verschijnsel belastingontduiking", in: Jura Falconis, 1973-74, p. 53-74 en 223-250 (65 e.vlg.).

zoeken. In juni 1973 maakten zij een verslag op over de periode tot 1966; in december 1975 werd over jaren 1968 en 1970 gerapporteerd. De werkgroepen waren, naar een antwoord van de Minister op een parlementaire vraag, "intern, administratief en zeer technisch"; zij waren samengesteld uit ambtenaren van Financiën en van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (1).

De scepsis van de administratie werd klaarblijkelijk gedeeld door de Minister van Financiën, die in de Kamer zeer omstandig zijn beleid toelichtte en verdedigde (2). Toch werd korte tijd later in een bijkomend sociaal-economisch programma van de regering (het zgn. Egmontplan, februari 1977) de strijd tegen de fraude eens te meer beklemtoond : men richtte ditmaal een "vast comité tegen de ontduiking van belasting" op, enkel bestaande uit hoge ambtenaren van de fiscale besturen. De opdracht van het comité is de uitwerking van een plan tegen de fraude en het toezicht op de uitwerking van zulk plan. Het plan zal vooreerst de bestaande middelen van fraudebestrijding inventariëren, en vervolgens de sectoren aanduiden waarin bij voorkeur moet worden opgetreden.

In de zgn. mammoetwetgeving inzake de banken, private spaarkassen en bepaalde andere financiële instellingen is een zgn. overlegcomité opgenomen dat de handelingen moet bepalen die, met bemiddeling van de bedoelde financiële tussenpersonen zouden worden beschouwd als bijzonder mechanisme dat tot doel of tot uitwerking zou hebben de belastingontduiking te bevorderen (3). Het is samengesteld uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën, van de Bankcommissie, van het Centraal Bureau voor de kleine spaarder - dat op 30 april 1976, ten gevolge van dezelfde wet werd ontbonden en zijn bevoegdheden aan de Bankcommissie overdroeg - en van de regeringscommissarissen bij de openbare kredietinstellingen.

3. Voor de heffing van de inkomstenbelasting kan het bedrijfsinkomen, althans de grondslagen van aanslag, van kleine en middelgrote ondernemingen forfaitair

---

(1) V.&A., S., 25 mei 1976, p. 1479.

(2) P.H., K., 27 april 1976.

(3) W. 30 juni 1975, B.S. 2 aug. 1975 (en 28 aug.), art. 53.

worden vastgesteld; zulks gebeurt in overleg met de beroepsverenigingen en de belastingadministratie (1). Forfaitaire tarieven kunnen tevens worden voorzien voor sommige elementen van de belastbare winst (art. 28 W.I.B. : de voordelen in natura), of van de bedrijfslasten (art. 51 W.I.B. : bedrijfslasten van beoefenaars van vrije beroepen). De per bedrijfskategorie vastgestelde forfaits worden in overeenkomsten opgenomen. Aan de kant van de administratie functioneert voor deze onderhandelingen een zgn. college der forfaits bij de Administratie der directe belastingen, dat een tegenhanger heeft bij de Administratie der B.T.W. (2).

4. Bij de procedure tot heffing van de directe belastingen kan een zgn. fiscale commissie worden geraadpleegd (3); de raadpleging is facultatief - de Inspecteur-voorzitter oordeelt soeverein over de opportuniteit van haar tussenkomst - en kan geschieden op verzoek van de belastingplichtige of van de administratie, en zowel vóór als na de aanslag (4). Het advies betreft in dit geval het feitelijk inkomstenbedrag en is geenszins bindend : de fiscale commissies zijn niet te zien als administratief rechtscollege (5).

---

(1) Art. 248 § 1 W.I.B. (de belastingplichtige heeft altijd het recht met bewijskrachtige gegevens zijn reële inkomsten te bewijzen).

(2) M.B. 17 april 1969, B.S. 22 april 1969.

(3) Art. 252 W.I.B.

(4) J. VAN HOUTTE, Beginnelsen van Belgisch belastingsrecht, Gent 1966, nr. 517.

(5) Het advies kan gelden als wettelijk vermoeden en kan dus als effect hebben de bewijslast om te keren : J. VAN HOUTTE, a.w., nr. 521; A. TIBERGHIE, a.w., nr. 17.23; A. TIBERGHIE, Handleiding voor de leden van de fiscale commissies, Gent 1964 (2<sup>e</sup> dln).

De commissie bestaat per territoriale indeling (controlehoofdplaats der directe belastingen) uit 14 leden met beslissende stem : zes vertegenwoordigen de handel en de nijverheid; twee daarvan worden door de Voorzitter van de Rechtbank van Koophandel aangeduid en vier door de Provinciale kamer van Ambachten en Neringen. De beroepsorganisaties der vrije beroepen vaardigen twee vertegenwoordigers af. De Provinciale Landbouwkamer zendt vier landbouwfgevaardigden en de Voorzitter van de Arbeidsrechtbanken duiden twee afgevaardigden aan van de loon- en weddetrekkenden. Drie leden hebben adviserende stem : de Inspecteur-voorzitter, de secretaris-verslaggever en de gemeentebeambte (1). De belastingplichtige kan zijn standpunt schriftelijk of mondeling (laten) toelichten.

VAN HOUTTE noemt het experiment met de fiscale commissies "zeker niet geslaagd" : de toepassingen zijn eerder zeldzaam (o.m.) omdat de personen die van de commissie deel uitmaken voor het nazicht van de eigen aangifte binnen hetzelfde ressort, en vaak bij dezelfde ambtenaren terecht moeten (2).

5. Men neemt aan dat het wettelijk beroepsgeheim een hinderpaal kan vormen voor een exacte heffing van de belastingen. Ook hier is een facultatieve adviesprocedure voorzien (3). In geval van ontbreken van een akkoord kan een zgn. comité van advies worden gevraagd tussen te komen.

Dit comité is samengesteld uit de stafhouder of de voorzitter van het betrokken beroepsorganisme en twee bijzitters, door de voorzitter uit de collegae van de belastingplichtige gekozen. Het comité brengt advies uit over het door de belastingcontroleur bezorgde taxatievoorstel; dit advies is niet bindend (4). De belastingplichtige wordt niet gehoord, evenmin als de belastingcontroleur; deze laatste kan na tussenkomst van het comité van advies - dat uitsluitend beroepsgenoten der belastingplichtige bevat - alsnog de fiscale commissie raadplegen "bvb. om de reactie te kennen van de vertegenwoordigers van alle beroepen aangaande het door een bepaald beroepsorganisme gegeven advies" (5). Samen met het ontbreken van verder gevolg buiten het louter advies is dit blijkbaar een mogelijke waarborg tegen al te veel welwillende collegialiteit onder de betrokken (vrije) beroepen. Indien de belastingplichtige zelf om de tussenkomst van het comité van advies heeft verzocht, mag hij evenwel de raadpleging van de fiscale commissie niet meer vragen.

(1) Art. 147 e.v. S.K.B.I.B..

(2) J. VAN HOUTTE, a.w., nr. 522.

(3) Art. 254-255 W.I.B.

(4) In tegenstelling met het advies van de eerder besproken fiscale commissies, geldt het advies van de comité's van advies zelfs niet als wettelijk vermoeden; het heeft geen omkering van de bewijslast ten gevolge.

(5) J. VAN HOUTTE, a.w., nr. 523.

6. De administratie der directe belastingen is o.m. met de inning van een belasting op de automatische ontspanningstoestellen belast; het betreft een met directe belastingen gelijkgestelde belasting (1). Vroeger was deze belasting lokaal, maar op verzoek van de belanghebbende beroepsverenigingen werd zij aan de gemeentelijke bevoegdheden onttrokken; aldus zou een te grote verscheidenheid worden tegengegaan en een waarborg worden geboden voor een realistische rangschikking van de diverse toestellen (2).

De rangschikking in zes categorieën met een verschillende aanslagvoet werd toevertrouwd aan een Commissie van ambtenaren en vertegenwoordigers van de belanghebbende beroepsverenigingen. Deze Commissie, ingesteld in april 1964, werd in haar samenstelling gewijzigd in 1976 (3); daarbij werden aan de "meest representatieve en erkende beroepsverenigingen van uitbaters" drie mandaten toegewezen (die zij voorheen moesten delen met de herberguitbaters en de foorreizigers, wier "meest representatieve en erkende beroepsorganisatie" nu elk één afzonderlijk mandaat verkrijgt).

#### § 8. Douanen en Accijnzen.

De Raad der Geschillen bij deze Administratie vergadert in de regel eens per jaar - sedert 1974 is hij evenwel niet meer bijeen geroepen - om adviserend tussen te komen wanneer invoerders beroep aantekenen tegen een boete wegens onderschatting van de ingevoerde goederen (4). De Raad brengt advies uit aan de Minister van Financiën die beslist; hij is samengesteld uit een magistraat, een lid van de Kamer van Koophandel te Brussel, en de leidende ambtenaar van de dienst geschillen van de betrokken administratie.

---

(1) Art. 79 W.I.B.G.B..

(2) W. 24 dec. 1963, B.S. 21 jan. 1964 ; zie de Memorie van Toelichting : Gedr. St., K., 1962-63, nr. 642/1.

(3) M.B. 27 jan. 1964, B.S. 8 februari 1964, gew. bij M.B. 8 juni 1964, B.S. 17 juni 1964 en vervangen door M.B. 15 dec. 1975, B.S. 24 jan. 1976.

(4) K.B. 14 dec. 1950, B.S. 23 dec. 1950 in uitvoering van art. 11 W. 10 juni 1920; M.B. 5 juni 1974, B.S. 5 juni 1974 (benoemingsbesluit) en K.B. 9 dec. 1977, B.S. 27 jan. 1978 (wijziging).

§ 9. Pensioenen.

1. Inzake de pensioenwetgeving werd de behoefte aan een zekere harmonisatie gevoeld; daartoe werd een studiecommissie ingesteld (1). Zij werd belast met het onderzoek van de mogelijkheid tot harmonisatie van de pensioenstelsels van de openbare sector, de "gelijkvormigmaking" van de pensioenregelingen voor zelfstandigen en werknemers en de regeling van cumulaties van uitkeringen in verschillende pensioenstelsels. Deze commissie werd op een oorspronkelijke manier samengesteld : zij bestaat uit dertien ambtenaren van verscheidene departementen, drie senatoren en drie volksvertegenwoordigers (2). Elk lid mag zich door max. 3 waarnemers laten bijstaan; de commissie kan derden horen, o.m. - expliciet genoemd in het instellingsbesluit - leden van de Hoge Raad voor de derde leeftijd. Elk kwartaal moest zij verslag uitbrengen bij de betrokken ministers (3).
  2. Ondanks de verscheidenheid van pensioenstelsels, kwam het voor dat personen in wiens onderhoud was voorzien door burgerlijk of militair staatspersoneel, bij overlijden van deze personeelsleden niet in aanmerking kwamen voor een pensioenuitkering : deze was slechts voorzien voor weduwen of wezen. Om deze toestanden te verhelpen, doch zonder een levenslang recht op pensioen toe te kennen, werd besloten dergelijke personen individueel onder bepaalde voorwaarden in aanmerking te laten komen voor een overlevingstegemoetkoming. Bij wet werd de minister die de pensioenen onder zijn bevoegdheid heeft, gemachtigd dergelijke tegemoetkoming te verlenen, op eensluidend advies van de speciaal daartoe ingestelde commissie voor overlevingstegemoetkomingen (4). Deze commissie is samengesteld uit een magistraat, twee ambtenaren van Financiën en twee personen, voorgedragen door de meest representatieve vakorganisaties van het personeel der openbare diensten (5).
- 
- (1) K.B. 18 nov. 1970, B.S. 18 dec. 1970, zoals gewijzigd bij K.B. 17 febr. 1971, B.S. 3 juni 1971.
  - (2) Benoemd door de betrokken Ministers en niet door de Kamers aangewezen.
  - (3) Begin 1977 werd het eindverslag voorbereid en waren tien tussentijdse verslagen uitgebracht. De publicatie van het eindverslag is in het vooruitzicht gesteld.
  - (4) W. 27 maart 1973, B.S. 25 april 1973; zie de Memorie van Toelichting : Gedr.St., S., 1971-1972, nr. 448; K.B. 8 juli 1976, B.S. 17 sept. 1976 (benoemingsbesluit).
  - (5) Zie de procedure : K.B. 25 juli 1974, B.S. 25 sept. 1974; van maart 1975 tot dec. 1976 werden 90 adviezen uitgebracht.

3. Tenslotte dient de Gerechtelijke Geneeskundige commissie van advies (Commission médicale-légale consultative) even te worden vermeld : zij komt adviserend tussen inzake eventuele wijzigingen van de maatstaf der invaliditeiten, van toepassing op de invaliden van de oorlog 1914-1918. Zij is samengesteld uit vijf militaire geneesheren, een ambtenaar van Financiën, een geneesheer voorgedragen door het Nationaal Werk der Oorlogsinvaliden en de Inspecteur-generaal van de gezondheidsdienst van het leger (1).

---

(1) M.B. 29 dec. 1958, B.S. 23 jan. 1959; voorheen : M.B. 19 jan. 1924, B.S. 3 febr. 1924. De vroegere commissie hing af van het departement van Landsverdediging.



### Besluit

Uit het overzicht van de advies- en overlegorganen kan worden opgemaakt dat het departement van Financiën in het algemeen vrij open staat voor de buitenwereld - al behoort zijn bevoegdheidsdomein door zijn ingewikkeld en technisch karakter niet tot de dagelijkse actualiteit. Hoewel dit nader moet worden genuanceerd, is het opvallend dat de relatie van het departement met de buitenwereld veeleer los is opgevat, weinig is gestructureerd en niet is vastgepind in vast georganiseerde en gesloten colleges van advies. Het best komt zulks tot uiting in de (recente) bevoegdheidsomschrijving terzake van het Directiecomité van de fiscale administraties.

De verscheidene organen van advies en overleg zijn nogal uiteenlopend wat de reikwijdte van hun opdracht betreft. Sommige hebben een vrij ruime doch veeleer vaag omschreven opdracht : Hoge Raad van Financiën; Raad voor openbare kredietinstellingen; Commissies tot hervorming van de personenbelasting, de publieke comptabiliteit, de fiscale procedure, of belastingontduiking. Andere hebben een meer technische, meer beperkte en meer nauwkeurig omschreven opdracht : de adviescommissie automatische ontspanningstoestellen, de raadgevende commissie inzake schadevergoedingen, de commissie inzake edele metalen, de comités van advies, de fiscale commissies en de plaatselijke commissies.

Vrijwel uitsluitend in deze laatste reeks is sprake van enige vertegenwoordiging van betrokkenen als belanghebbenden; de eerste reeks is gestoffeerd met ambtenaren, magistraten, advocaten, hoogleraren en dergl. - hoofdzakelijk als deskundigen terzake. In de Raad voor openbare kredietinstellingen schijnen de kwalificaties van belanghebbende en deskundige praktisch samen te vloeien in de vertegenwoordigers der instellingen; ook sommige van zijn leden, als expert aangewezen, zijn bij de functionering van die instellingen betrokken.

De vertegenwoordiging van betrokken belanghebbenden is niet steeds zonder problemen : hoe stelt men vast wie de werkelijke vertegenwoordigers kunnen zijn van de affineerders, fabrikanten en handelaars inzake be- en verwerking van edele metalen? zijn in de plaatselijke commissies de belanghebbenden bij belastinginning niet oververtegenwoordigd en de belastingbetalers ondervertegenwoordigd? Welke zijn de "meest vooraanstaande" verenigingen van vaderlandlievende groeperingen van oud-strijders, krijgsgevangenen of politieke gevangenen? Welke

belangen hebben zij te laten gelden inzake het prijsgeven door de staat van schadevergoedingen waarbij zij geen partij waren of zijn (1)? Verantwoordt het beroepsgeheim dat de betrokken (vrije) beroepen in eigen comité van advies confereren, terwijl de andere beroepen - nijverheid, handel, landbouw, loon- en weddetrekkenden - samen in één fiscale commissie zitten? Hoe wordt vastgesteld welke de "meest representatieve en erkende" beroepsverenigingen zijn van uitbaters van ontspanningsautomaten resp. van herberguitbaters of voorreizigers?

Een oorspronkelijke oplossing van een studietoelichting, zeker op een terrein zoals de verscheidenheid van de pensioenstelsels, dat in de Kamers nogal wat aandacht krijgt, is het aanduiden als lid van parlementsleden; het onderhouden van doorlopende en meer algemene contacten met parlementaire middelen is tevens een opdracht van het directiecomité.

De Hoge Raad van Financiën en de Raad voor openbare kredietinstellingen komen uit dit overzicht te voorschijn als de twee grote advies- en overleginstanties van financiën. Een zekere gelijkenis in hun samenstelling is opvallend: ambtenaren, deskundigen en rechtstreeks betrokkenen. De indruk ontstaat dat men terzake het overleg beperkt houdt tot een veeleer gesloten kring; dergelijke indruk wordt bevestigd door de herhaalde nadruk op samenwerking zonder dwangmiddelen, op vrijwaring van handelingsautonomie, op discipline door overleg enzovoort. Dezelfde indruk wordt bevestigd door het Overlegcomité der verscheidene financiële instellingen inzake belastingontduiking.

En dezelfde indruk ontstaat bij de nadere beschouwing van de opeenvolgende verslagen van de Regeringscommissie voor de studie van de financiële problemen van de economische expansie (1962 en 1967) resp. de Regeringscommissie voor de studie van voorstellen tot hervorming van de wetten op het bank- en spaarwezen (1970 en 1975). Het staat wel buiten betwisting dat op het technisch vlak door deze opeenvolgende "commissie-De Voghel" (2) rapporten zijn afgeleverd die door hun degelijkheid sterk zijn aangeslagen in de betrokken kringen en die vaak zijn ingevolg; is dit laatste niet precies bevorderd door hun samenstelling waarvan de financiële organismen zelf, met de administratie de kern vormden (3)?

---

(1) Wellicht is zulks een uitvloeisel van de toezegging in de regeringsverklaring van 30 nov. 1948 om inzake epuratiepolitiek voeling te houden met de patriotische verenigingen als vertegenwoordigers van het verzet?

(2) Aldus naar hun voorzitter genoemd, alsdan Vice-Gouverneur van de Nationale Bank en Oud-Minister van Financiën.

(3) In 1962: 5 ministeriële kabinetten, 3 administraties, 8 financiële organismen, de Raad voor Kredietinstellingen, 4 hoogleraren, en de verenigingen van de Banken, de privé-spaarkassen en de nijverheid. In 1967: 2 administraties

De "openheid" of "toegankelijkheid" van het departement van financiën, en de veelal soepele opzet daarvan moet dan ook worden onderscheiden. Men gaat zeer ver inzake contact, overleg en onderhandeling met rechtstreeks belanghebbenden (bvb. als belastingplichtigen); deze contacten betreffen veelal vrij nauwkeurig omschreven en technische taken; zij zijn louter bilateraal. Inzake de grote beleidsvraagstukken lijken de contacten veel minder gestructureerd, soepeler van opzet en wat vager qua doelstelling of opdracht; waar een zekere organisatie van die contacten plaats vindt geschiedt zij bij voorkeur met degenen die rechtstreeks betrokkenen zijn als medeuitvoerders van het toekomstig beleid; indien deze contacten niet steeds bilateraal zijn in hun georganiseerde vorm, dan nog is de aanwezigheid van andere instanties veeleer marginaal - zo bijvoorbeeld de samenstelling van de Regentenraad van de Nationale Bank. Dit onderscheid neemt de indruk niet weg dat de financiële beleidsvoering zelf hoofdzakelijk door het departement met de financiële kringen gebeurt.

---

13 financiële organismen, 3 banken, 1 spaarkas, 1 holding, de verenigingen van bank- en verzekeringsondernemingen, een boerenorganisatie, de vereniging van de nijverheid, 3 vakorganisaties, 9 hoogleraren, de Raad voor openbare kredietinstellingen en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.  
In 1970 : 1 administratie, 7 financiële organismen, 2 hoogleraren, 4 banken, de vereniging van banken, 3 coöperatieve instellingen, en 1 vakorganisatie.

HOOFDSTUK III

ORGANEN VAN ADVIES EN OVERLEG BIJ HET DEPARTEMENT VAN ECONOMISCHE  
ZAKEN.

## § 1. Het departement.

Het departement van Economische Zaken ontstond in 1934, wanneer Arbeid en Sociale Voorzorg werden losgemaakt van Nijverheid, Middenstand en Binnenlandse Handel. Sedert 1924 bestond immers een departement van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg. Reeds in 1884 werd een ministerie van Landbouw, Nijverheid en Openbare Werken opgericht; daarnaast groepeerde men Spoorwegen, Posterijen en Telegrafie. Landbouw en Openbare Werken werden in 1895 afgesplitst zodat Nijverheid en Arbeid gegroepeerd bleven tot 1934 (1).

Het Departement stelde bijna 3 % van het ministeriepersoneel te werk (1970). De organen zijn hierna ingedeeld als volgt : Statistiek; Nijverheid; Handel; Mijnen en Energie (2).

## § 2. Organen inzake Statistiek.

1. De geschiedenis van de inzameling, verwerking en publicatie van statistische gegevens bevat vele kenmerken van de ontwikkeling van de overheidsadministratie in haar geheel. Bij Regeringsbeslissing van 24 januari 1831 werd het bestaande Centraal bureau voor de statistiek behouden (3); de aangroei van de departementen en de ontwikkeling van de statistische wetenschap bracht mee dat de aanvankelijke centralisering niet werd gehandhaafd.

Reeds in 1841 ging men, ten einde opnieuw enige samenhang terzake te bereiken, over tot de instelling van een Centrale commissie voor de statistiek die ambtenaren van de verschillende departementen bij elkaar bracht. Haar opdracht was een volledig plan voor de publicatie van de statistieken van alle administraties op te maken (4). Toch ging de versnippering door, niet

- 
- (1) Deze ontwikkeling valt in het geheel niet samen met het aantal of het bevoegdheidsterrein der ministers.
  - (2) Dit komt niet exact overeen met het organigram van het departement, maar benadert de departementale indeling in Administraties. Zie het organisatie-schema : V.&A., S., 11 mei 1976, p. 1421.
  - (3) Opgericht bij K.B. 3 juli 1826 : Mémoires administratifs de Brabant, T. XV, p. II; Besl. van het Voorlopig Bewind d.d. 23 januari 1831, vermeld in K.B. 16 maart 1841 (infra).
  - (4) K.B. 16 maart 1841, Pasin. 1841, p. 46 ; K.B. 20 oct. 1841, B.S. 23 okt. 1841; bij K.B. 6 april 1843, Bull.off. nr. XXXI, Pasin. 1843, p. 107, werden provinciale commissies voor de statistiek ingesteld. Het K.B. van 16 maart 1841 werd in 1979 weggelaten uit bijlage 1 van K.B. 2 juni 1977 (K.B. 12 febr. 1979, B.S. 31 maart 1979); het was evenwel sedertdien reeds achterhaald en opgeheven bij Besl. Rgt. 29 oct. 1946, B.S. 7 nov. 1946.

in de laatste plaats omdat bij verscheidene wetten de bevoegdheid tot het opmaken van statistieken aan verschillende departementen werden toegewezen : Binnenlandse Zaken stond in voor de tienjaarlijkse volkstelling en de landbouw- en nijverheidstelling van 1880 (1); Landbouw en Openbare Werken waren bevoegd voor de jaarlijks bij te werken landbouwtellingen (2) terwijl de handels- en nijverheidstelling vanaf 1910 onder Nijverheid en Arbeid viel (3). In 1924 trachtte men opnieuw alle statistiekoperaties te groeperen bij Binnenlandse Zaken (4); tevens werd de tussenkomst van de Centrale Commissie voor de statistiek verplicht bij elke nieuwe statistiek en elke wijziging van bestaande statistieken. De administratie voor de statistiek zou een progressief plan tot centralisatie van de statistieken der verschillende departementen opstellen (5). In 1934 werd opnieuw een vergelijkbaar besluit genomen, ditmaal met een tijdslimiet van max. 5 jaar (6).

De nadruk was geleidelijk van het wetenschappelijk oogmerk verplaatst naar het bekomen van voor het overheidsbeleid noodzakelijke inlichtingen : "Inderdaad moet de statistiek aan steeds meer behoeften beantwoorden. Samen met de ontwikkeling van de wetenschap, de nijverheid en handel, en de tussenkomst van de staat, meer bepaald in sociale aangelegenheden, heeft men steeds meer de noodzaak gevoeld te kunnen beschikken over de meest gedetailleerde en volledige cijfergegevens. De crisis die nu reeds meerdere jaren aansleept heeft deze behoefte aan informatie nog versterkt" (7). Bij wet van 18 december 1936 werd de regering gemachtigd statistische onderzoeken te verrichten inzake de demografische, economische en sociale toestand van het land (8) : deze moesten geschieden via

- 
- (1) W. 2 juni 1856 op de algemene volkstellingen en de bevolkingsregisters, B.S. 7 juni 1856 en W. 25 mei 1880 tot toekenning van een speciaal krediet van 900.000 francs aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor de kosten van de algemene volkstelling, B.S. 26 mei 1880. Art. 49 § 3 G.W. schrijft tienjaarlijkse volkstellingen voor met het oog op de zetelaanpassing voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers.
  - (2) W. 11 sept. 1895 inzake de landbouwtellingen, B.S. 10 okt. 1895.
  - (3) W. 14 dec. 1910, B.S. 15 dec. 1910.
  - (4) K.B. 20 nov. 1924 tot instelling van een Administratie van de algemene statistiek, B.S. 27 nov. 1924 ; bij K.B. 2 dec. 1932, niet gepubl. omgevormd tot de Centrale Dienst voor Statistieken.
  - (5) K.B. 10 juni 1925, tot wijziging van het organiek reglement van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en van Hygiëne, B.S. 14 juni 1925, mede ondertekend door alle ministers. Origineel was de bepaling (art. 10) dat de Administratie alle statistische inlichtingen diende door te geven op verzoek van de parlementsleden, de overheidsadministratie en de particulieren.
  - (6) K.B. 27 okt. 1934, B.S. 5-6 nov. 1934.
  - (7) Verslag aan de Koning bij hierboven genoemd K.B..
  - (8) B.S. 1 jan. 1937. De geheimhouding der gegevens werd in deze wet expliciet geregeld.

de Minister van Binnenlandse Zaken en op advies - wat de uitwerking betreft - van de Centrale Commissie (1). In 1939 werd, mede op advies van de koninklijke commissaris voor de administratieve hervorming, overgegaan tot een drastische centralisatiemaatregel : materiaal en personeel, op de verscheidene departementen ingezet voor statistische bewerkingen, werd, op beperkte uitzonderingen na, eenvoudig overgeheveld naar de Centrale dienst voor de statistiek (2). In 1940 werd deze dienst overgeheveld naar het departement Economische Zaken (3); immers werd nu de behoefte gevoeld meer omvattende onderzoeken te kunnen verrichten "met het oogmerk de noodzakelijke inlichtingen te verzamelen voor de voorbereiding , de uitvoering en de controle op de toepassing van de economische reglementering" (4). Hiermee werd een administratieve evolutie beëindigd die werd bezegeld met de oprichting van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (Besl. Rgt. 2.5.1946, B.S. 10-12.6.1946) en van de Hoge Raad voor de Statistiek (5).

De Hoge Raad voor de Statistiek is georganiseerd naar het model van de vroegere centrale commissie; wel is zijn samenstelling niet langer beperkt tot ambtenaren (6). De betrekkingen tussen het Nationaal Instituut en de Hoge Raad zijn als volgt omschreven : de Hoge Raad heeft o.m. als opdracht er voor te zorgen dat de statistieken van openbaar nut door het N.I.S. en eventueel door het (of de) betrokken departement(en) opgemaakt worden. Hij dient alle voorstellen in om eenheid te scheppen in de statistische werken of om deze te verbeteren. De staatsbesturen zijn verplicht het advies van de Hoge Raad in te winnen alvorens zij nieuwe statistieken aanleggen of bestaande statistieken wijzigen of schorsen (7). Belangrijker lijkt de taak van de Hoge Raad t.a.v. de algemene volkstellingen, de algemene nijverheids- en handelstelling, de landbouwtelling en verdere onderzoeken betreffende de demografische, economische en sociale toestand

- 
- (1) Bij K.B. 16 jan. 1939 werd het reglement van orde nog enigszins aangepast, "teneinde haar bedrijvigheid leniger te maken en haar geregeld werk te verzekeren", B.S. 21 jan. 1939.
  - (2) K.B. 7 aug. 1939 houdende integrale centralisatie van de statistische diensten, B.S. 11 aug. 1939, en K.B. 24 nov. 1939, B.S. 30 dec. 1939.
  - (3) K.B. 5 jan. 1940, B.S. 6 jan. 1940 (2de uitgave).
  - (4) B.W. 31 jan. 1945 waarbij aan de Minister van economische zaken, alleen of in samenwerking met de belanghebbende minister(s), de bevoegdheid wordt verleend om over te gaan tot zekere onderzoeken, B.S. 3 febr. 1945 (Verslag aan de Regent).
  - (5) Besl. Rgt. 29 okt. 1946, tot samenschakeling en wijziging van de koninklijke besluiten houdende instelling en reglement van orde en attributen van de Centrale Commissie voor de Statistiek en tot wijziging van de benaming deze instelling, B.S. 7 nov. 1946.
  - (6) In werkelijkheid is de samenstelling in het geheel niet aangeduid; volgens de huidige benoemingsbesluiten is de samenstelling : 27 hoogleraren, 14 ambtenaren, 11 leden uit kringen van nijverheid, landbouw, distributie, 2 ambtenaren van het Planbureau, 1 afgevaardigde van elke gewestelijke economische raad, en 1 van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Het besluit opent de mogelijkheid voor het instellen van "regionale of plaatselijke raden".
  - (7) De Hoge Raad treedt op via de Minister van Economische Zaken (art. 6); hij publiceert een eigen bulletin van zijn werkzaamheden (art. 8).

van het land (1); daarin komt zijn taak van advies er grosso modo op neer te waken over het statistisch geheim. Naast het adviseren over de voorgestelde steekproefmethoden bij statistische onderzoeken met zuiver documentair doel (art. 3, derde lid), adviseert hij per onderzoek over de na te leven regels en de verplichtingen van de aan onderzoeken onderworpen personen (art. 16, 1ste lid) en de benutting der onderzoeksresultaten voor andere dan statistische doeleinden (art. 15, 3de lid); het houden van onderzoeken met een administratief doel wordt aan de Hoge Raad medegedeeld (art. 7). De Hoge Raad wordt tevens in kennis gesteld van de beslissing van de Minister om zijn advies niet voorafgaand in te winnen t.a.v. geheime onderzoeken en onderzoeken die naar het oordeel van de Minister "niet het karakter vertonen van een statistiek die de tussenkomst van dit college rechtvaardigen" (art. 17, b) (2).

2. Het Nationaal Instituut voor de Statistiek is ook belast met het opmaken van de nationale rekeningen; het gaat om een overzicht van de samenstellende delen van het nationaal inkomen, nodig voor het bepalen van de economische, de sociale, de begrotings- en fiscale politiek. Daartoe moeten zekere ramingen worden verricht en moeten economische conclusies worden getrokken uit het cijfermateriaal. Over die ramingsmethode, alsmede over de gehele berekeningsmethode van de nationale rekeningen wordt geadviseerd door de Commissie van de Nationale Rekeningen (Commission des Comptes Nationaux); deze geeft tevens op verzoek van de regering een interpretatie van de bekomen cijfers (3). Zij wordt samengesteld uit bevoegde wetenschappelijke personen - afgevaardigden van de Hoge Raad voor de Statistiek of uit het hoger onderwijs, en "personaliteiten" - en uit afgevaardigden der meest belanghebbende bedrijfsmiddelen : werkgeversorganisaties uit nijverheid en handel, middenstand-, landbouw- en werknemersorganisaties. Sedert 1971 is deze Commissie niet meer samengesteld en wordt haar taak in feite verricht door de Hoge Raad voor de Statistiek (4).

- 
- (1) W. 4 juli 1962 waarbij de regering gemachtigd wordt statistische en andere onderzoeken te houden betreffende de demografische, economische en sociale toestand van het land, B.S. 20 juli 1962.
  - (2) Art. 5 laat toe dat onderzoeken met een administratief doel gebeuren; zie bvb. art. 6 W. 17 juli 1959 tot invoering en ordening van maatregelen ter bevordering van de economische expansie en de oprichting van nieuwe industrieën, B.S. 29 aug. 1959.
  - (3) K.B. 10 juni 1968, B.S. 9 juli 1968. Vroeger was dit de Commissie voor het Nationaal Inkomen (Besl. Rgt. 18 jan. 1949, B.S. 6 febr. 1949) resp. de Commissie voor de Nationale Boekhouding (K.B. 19 sept. 1956, B.S. 17 oct. 1956).
  - (4) Deze laatste heeft een vergelijkbare samenstelling, al legt zijn organiek besluit geen dosering der belangengroepen vast. Verschillende departementen of diensten alsmede CRB en NAR kunnen zich bij de commissie laten vertegenwoordigen; andere kunnen worden uitgenodigd.



§ 3. Organen inzake Nijverheidsaangelegenheden.

1. Het industrieel onderzoek wordt bevorderd, in het kader van de wetgeving op de economische expansie, door de toekenning van renteloze voorschotten aan technologisch innoverende projecten (1). Een Commissie van advies voor industrieel onderzoek (Commission d'avis pour le financement de la recherche industrielle) staat de Minister terzake bij in zijn algemene coördinatie-opdracht; zij onderzoekt de ingediende aanvragen, adviseert over hun wetenschappelijke en economische waarde in het raam van de economische en wetenschappelijke programmatie en over de gevraagde bedragen. Zij onderzoekt tevens de onderwerpen van contracten tot bevordering van de technologie die in dit kader zouden worden aangegaan tussen overheid en bedrijfsleven (2).

De commissie brengt de departementen van Economische Zaken, Financiën, Landbouw en Middenstand samen met een vertegenwoordiger van de diensten van de Eerste Minister, van de N.R.W.B. en van het Planbureau, twee wetenschappelijke medewerkers van het I.W.O.N.L. en drie vertegenwoordigers van het V.B.O. Externe deskundigen kunnen worden gehoord. De werkzaamheden van de commissie zijn confidentieel (3).

Als bijzonder type van industrieel onderzoek kunnen wellicht de werkzaamheden worden beschouwd i.v.m. de recyclering van oud papier en karton, ook al lijkt het Vast Comité voor de recyclering van oud papier en karton (Corepa) zich meer te concentreren op ophaalsystemen, financieringsonderzoek en voorlichting terzake (4). Aan de werkzaamheden nemen deel : de Minister van Economische Zaken, drie vertegenwoordigers van de papier- en kartonproducenten (aangewezen door één S.V.), drie vertegenwoordigers van de handelaars in papierafval (aangewezen door één v.z.w.), drie vertegenwoordigers van de gemeenten (aangewezen door de Belgische Vereniging van Steden en Gemeenten), een vertegenwoordiger van de directeursvereniging van de openbare reinigingsdiensten, per gewest een deskundige, een afgevaardigde van elke betrokken Minister of Staatssecretaris, een vertegenwoordiger van elke G.O.M., van de Bedrijfsraad voor papier en 2 leden van de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw.

- 
- (1) Of zgn. prototypen : art. 7, W. 17 juli 1959, B.S. 29 aug. 1959 en art. 25, W. 30 dec. 1970 betreffende de economische expansie, B.S. 1 jan. 1971.
  - (2) Art. 25, W. 30 dec. 1970 en K.B. nr. 87 d.d. 11 nov. 1967, B.S. 14 nov. 1967.
  - (3) Zie voor een algemeen overzicht : V.&A., K., 15 maart 1977, p. 1140-1141.
  - (4) K.B. 28 okt. 1976, B.S. 9 dec. 1976. Zeer expliciet is vermeld dat er geen bezoldigingen noch vergoedingen zijn voor de leden, "zelfs niet voor de verblijf- en reiskosten".

2. Zonder activiteit is de Bestendige Nationale Commissie voor de Landbouw-  
nijverheid (Commission nationale permanente des industries agricoles);  
deze werd in 1939 opgericht om, enerzijds, de deelname van België  
aan internationale scheikundige en technische congressen in te richten  
en, anderzijds, de problemen te bestuderen van de nijverheid die "als  
grondstoffen, producten van de bebouwing van den grond verwerkt" (1).  
Zij werd in 1966 opnieuw samengesteld, even heterogeen als in 1939, maar  
ontwikkelt reeds sedert 1960 geen werkzaamheden ; toch werd haar  
bestaansduur in 1977 verlengd (2).
3. Een nijverheidscomité van heel bijzondere allure was het Overlegcomité voor  
de Staalsector (Comité de concertation de<sup>la</sup> politique sidérurgique); het werd  
opgericht bij conventie van 18 april 1967 tussen de staat, het Belgisch  
ijzer- en staalcomité en de vakorganisaties, na besprekingen in de Conferentie  
van de ijzer- en staalnijverheid einde 1966. Daar waren de financiële  
moeilijkheden van de staalnijverheid besproken ten gevolge van haar overcapa-  
citeit. Coördinatie van de investeringen drong zich op, alsook van de  
technologische programma's : daartoe werd het Overlegcomité ingericht, be-  
staande uit de regering - sedert einde 1975 ook regeringsleden met regionale  
bevoegdheden - en verder afgevaardigden van de staalnijverheid en de vakorgani-  
saties van de sector. De opdracht van het comité was de studie van de herstruc-  
turering, de rationalisering en modernisering van de ondernemingen, de her-  
plaatsing van hun personeel en de economische reconversie van gebieden die  
door rationaleseringsmaatregelen zouden worden getroffen. Werkgevers en vak-  
organisaties zouden zich hiervoor inzetten inzover de staat op zijn beurt zijn  
steun zou verlenen voor dergelijke verwezenlijkingen. Het is opvallend dat bij  
acute moeilijkheden in de sector wordt overgegaan tot de bijeenroeping van  
een zgn. Conferentie van de ijzer- en staalnijverheid (3) of van een  
Driepartijenoverleg over het staal (4). Thans voorziet de wet houdende economische

---

(1) K.B. 31 jan. 1939, B.S. 20 april 1939.

(2) K.B. 2 juni 1977, B.S. 16 juli 1977, bijlage 1.

(3) 13 jan. 1969 n.a.v. een geschil tussen de staat en de vakorganisaties  
van de Luikse staalnijverheid.

(4) o.m. op 5 maart 1977 en 21 mei 1978 n.a.v. overcapaciteit, tewerkstellings-  
en financieringsmoeilijkheden, in verband met het zgn. Mc-Kinsey-rapport.

en budgettaire hervormingen dat de Koning een Nationaal Comité voor Planning en Controle van de ijzer- en staalnijverheid kan inrichten (1).

Einde 1978 werd inderdaad het conventioneel stelsel i.v.m. het Overlegcomité voor de Staalpolitiek vervangen door een reglementair stelsel waarbij een Nationaal Comité voor Planning en Controle van de Staalnijverheid werd ingesteld en vijf staalbekkencomités (2). Eerder was in informeel driepartijen-overleg (mei en nov. 78) een herstructureringsplan ontworpen dat de toekenning voorzag van aanzienlijke staatssteun, en het verwerven van overheids-participaties in de staalbedrijven. Het Nationaal Comité zou, via een afdeling Planning en een afdeling Controle, daarbij worden betrokken. De afdeling Planning werd samengesteld als volgt : 2 personaliteiten uit de overheids-sector (voorzitter en ondervoorzitter); 18 vertegenwoordigers van de staalbedrijven "die zo getrouw mogelijk de samenstelling van het beheer van elke onderneming weergeven"; 1 vertegenwoordiger van het Verbond van Belgische Hoogovens en Staalfabrieken; en 6 vertegenwoordigers van Ministers (Economische Zaken en Financiën) en gewestelijke ministercomité's. De 19 bedrijfsvertegenwoordigers worden door de Minister van Economische Zaken benoemd uit dubbele lijsten. Een vertegenwoordiger van de Europese Commissie woont de vergaderingen bij "zolang het herstructureringsplan van toepassing is". De afdeling Planning staat in voor de planning van de uitwerking en uitvoering van het eerder goedgekeurd herstructureringsplan; zij kan terzake richtlijnen uitvaardigen met meerderheid van stemmen - waarbij de vertegenwoordigers van de Ministers van Economische Zaken en van Financiën een vetorecht hebben (3).

---

(1) W. 5 aug. 1978, B.S. 17 aug. 1978, art. 15.

(2) K.B. nr. 35 van 15 dec. 1978, B.S. 29 dec. 1978; zie ook K.B. nr. 34 van dezelfde datum houdende machtiging voor de Staat om een participatie te verwerven in de staalmaatschappijen, in de ermee verwante vennootschappen en om de modaliteiten te bepalen van het beheer van deze participaties.

(3) De beslissing komt dan toe aan de Regering. De richtlijnen zijn "dwingend" voor het betrokken bedrijf, op sanctie van opschorting of intrekking van de overheidssteun. Betreffende beraadslagingen over investeringen gelden specifieke regelingen, waarbij soms een dubbele meerderheid vereist is, m.n. enerzijds van de bedrijfsvertegenwoordigers en anderzijds van de "ministeriële nationale en gewestelijke vertegenwoordigers".

De afdeling Controle kan aanbevelingen richten tot de afdeling Planning en houdt toezicht over de uitvoering van diens richtlijnen (1). Zij bestaat paritair uit, enerzijds, de bedrijfsvertegenwoordigers uit de afdeling Planning en, anderzijds, "de vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties die zelf hun vertegenwoordiging bepalen" (2). De voorzitter en ondervoorzitter van het Nationaal Comité, de regeringsafgevaardigden in de afdeling Planning en twee vertegenwoordigers van de Minister van Arbeid en Tewerkstelling wonen de vergaderingen slechts bij met raadgevende stem. Aanbevelingen worden genomen met eenparigheid van de stemmen van de paritaire stemgerechtigde delegaties; bij gebreke aan eenparigheid, worden de "adviezen van elke partij" aan de regering voorgelegd, die binnen een maand haar gemotiveerde beslissing meedeelt.

De financiering van het Comité geschiedt via de begroting van economische zaken, maar de bedragen worden "volgens modaliteiten vast te leggen bij overeenkomst" van de staalbedrijven teruggevorderd (art. 14). De Voorzitter brengt jaarlijks verslag uit bij het M.C.E.S.C. en de Gewestelijke ministercomité's (3)

- 
- (1) Art. 6, § 2 voorziet een zeer ruim informatierecht ten hare gunste.
  - (2) Art. 7, 2e , laatste lid stelt : "Wat de vertegenwoordiging van de representatieve werknemersorganisaties betreft, behoort het mandaat tot de organisatie". Deze organisaties hebben initiatiefrecht "voor alle aangelegenheden die tot het staalbeleid van de regering behoren en voor de toepassing van het herstructureringsplan" (art. 9). Zij kunnen tevens verzoeken om bijeenroeping van de afdeling Controle (art. 10).
  - (3) Voorzitter en ondervoorzitter mogen gedurende de laatste vijf jaren niet gefungeerd hebben als lid van de Kamers, als bestendig afgevaardigde, als lid van een College van een agglomeratie of een federatie van gemeenten, als burgemeester, als schepen of als voorzitter van het O.C.M.W. (art. 11).

4. De coördinatie en planning op langere termijn van het onderzoek, de ontwikkeling en de produktie van wapens geschiedt in de Commissie Leger-economie (Commission de contact armée-industrie; later C.I.C.M.A. of Comité interdépartemental de Coordination en matière d'Armement). Het functioneert sedert 1973 met ambtenaren van Economische Zaken, Landsverdediging en Buitenlandse Zaken en met militairen; vertegenwoordigers van de industrie kunnen door de Minister van Economische Zaken worden uitgenodigd. Over de werking van deze commissie worden geen gegevens bekend gemaakt.
5. Vanaf 1929 werd een Commissie van advies inzake openbare aanbestedingen ingesteld (1). Deze kwam adviserend tussen t.a.v. openbare aanbestedingen van de staat telkens niet-Belgische firma's, personeel of produkten en materialen daarbij in voordelige rangorde aan bod kwamen. De bevoegdheid werd later uitgebreid t.a.v. aanbestedingen van provincies, gemeenten en ondergeschikte administraties (2) en tot de regieën en de geconcedeerde en gesubsidieerde instellingen (3). Deze Bestendige Commissie van advies inzake contracten en aanbestedingen moest worden ingelicht over de contractuele aanduiding van aannemers van vreemde nationaliteit, of die tewerkstelling van personeel van vreemde nationaliteit of aanwending van materiaal van niet-Belgische oorsprong zou meebrengen : dergelijk contract mocht slechts worden uitgevoerd indien de Minister zich binnen 30 dagen na het advies van de commissie niet tegen de uitvoering had verzet; de commissie bestond uit minstens 15 leden en moest binnen 15 dagen haar advies uitbrengen. Het ging om een evident protectionistische maatregel (4) zodat gevolg van de inrichting van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (Overeenkomst van Brussel d.d. 25 juli 1921 voor Luxemburgse personen en goederen uitzonderingen moesten worden gestipu-

---

(1) M.B. 30 sept. 1929, gew. bij M.B. 12 dec. 1933, niet gepubl..

(2) K.B. nr. 140, 28 febr. 1935, B.S. 7 maart 1935.

(3) K.B. nr. 204 d.d. 1 oct. 1935, B.S. 3 oct. 1935.

(4) Vgl. de bij K.B. 13 febr. 1935, B.S. 14 febr. 1935, ingestelde Commissie van de binnenlandse handel die de nationale produktie moest beschermen,

leerd (1). Ten gevolge van art. 30 e.v. van het E.E.G.-verdrag zou na de overgangsperiode van de Europese integratie de gehele procedure t.a.v. E.E.G.-ondernemingen en produkten als maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen moeten worden stopgezet; t.a.v. mogelijke inschrijvingen uit niet-E.G.-landen kan de procedure nog worden toegepast, zodat de commissie behouden is doch dienaangaande de reglementering werd aangepast (2).

6. In de wet met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen, werd de oprichting voorzien van een Commissie voor boekhoudkundige normen om aan regering en parlement advies uit te brengen, op hun verzoek of op eigen initiatief, en om via adviezen en aanbevelingen de leer van het boekhouden uit de werken en de beginselen van een regelmatige boekhouding te formuleren (3). Boekhoudingsaangelegenheden voor handelaars en ondernemingen waren al van oudsher aan reglementeringen onderworpen, maar ten gevolge van nieuwe ontwikkelingen werd thans de materie nieuw geregeld bij wet (4). De wet bevatte nochtans voor belangrijke materies bevoegdheidsoverdrachten aan de Koning, zoals die reeds sedert 1971 bestonden - maar onbenut waren gebleven. Thans behoren alle uit-

---

.../... door het volgen van de invoerbeweging en bescherming tegen oneerlijke mededinging en buitenlandse dumping; deze moest ook "in overeenstemming met de commissie van advies inzake aanbestedingen er over waken dat de rechten van de Belgische productie door alle openbare diensten in acht genomen worden".

(1) Art. 10 K.B. nr. 204.

(2) Richtlijn van de Commissie van 17 dec. 1969 betreffende leveringen aan de staat, aan zijn territoriale lichamen en aan andere publiekrechtelijke rechtspersonen, meer bepaald art. 3, onder 2, voorlaatste streepje. Zie K.B. 25 febr. 1977, B.S. 5 maart 1977 tot wijziging van K.B. nr. 204 van 1 okt. 1935 ten gevolge van Richtlijn Raad E.G. nr. 71/304 van 26 juli 1971, verordening E.G. nr. 1621/68 en Richtlijn Commissie E.G. nr. 70/32 van 17 dec. 1969 - en tevens K.B. 28 febr. 1977, B.S. 5 maart 1977 tot wijziging van K.B. 1 okt. 1935 i.v.m. de tenuitvoerlegging van K.B. nr. 204. Zie K.B. 25 febr. 1977, B.S. 5 maart 1977.

(3) W. 17 juli 1975, B.S. 4 sept. 1975, art. 14. Zie J. STEENBERGEN, "De boekhouding en de jaarrekeningen van de ondernemingen", in : R.W., 1975-1976, k. 757; en W. VANHORENBEECK, "De uitvoering van de wet van 17 juli 1975", in : R.W., 1976-1977, k. 875-885.

(4) Zie de oude regelingen : art. 16 e. vlg. van het Wetboek van Koophandel; art. 2 § 4, 4de lid van de Wet van 22 jan. 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen machtigde, sedert 1971, de Koning om bij in Ministerraad overlegd K.B. boekhoudingsnormen vast te leggen (behalve voor de K.M.O). De nieuwe ontwikkelingen waren : het advies terzake van de C.R.B. (12 juni 1972), het K.B. 27 nov. 1973 houdende reglementering van de economische en financiële inlichtingen te verstrekken aan de ondernemingsraden (verder besproken) en Europese richtlijnen terzake.

.../...

voeringsbesluiten in Ministerraad te worden overlegd, terwijl de belangrijkste eerst voor advies aan de C.R.B. worden overgemaakt (Art. 13). In het oorspronkelijk ontwerp was voorzien dat uitvoeringsbesluiten t.a.v. de niet-toepasselijkheid van de wet op de K.M.O. (art. 5 en 12) zouden worden genomen na advies van de H.R.M.; de regering wijzigde later haar zienswijze en liet de tussenkomst van de H.R.M. bij deze wet weg (1). Zij stond op het standpunt dat voor besluiten van organieke aard de advisering door de C.R.B. zou volstaan terwijl zij voor de sectoriële aanpassingen en voor de kleine ondernemingen het overleg verkoos met de kringen die rechtstreeks de betrokken bedrijfstak of de diverse categorieën betrokken ondernemingen vertegenwoordigen (2). Deze zienswijze werd eenparig gevolgd door de Verenigde Senaatscommissies voor de Economische Zaken en Justitie. Hier wordt dus rechtstreeks contact verkozen boven gestructureerd overleg, hoewel het aan sectoriële organen (o.m. bedrijfsraden) niet ontbreekt en evenmin aan bijzondere organen voor de K.M.O. (infra). In de Memorie van Toelichting had de regering nog gesteld dat de Commissie voor de boekhoudkundige normen al onmiddellijk na haar oprichting een belangrijke rol zou te vervullen hebben bij het tenuitvoerleggen van de bepalingen van de wet, en wel in de vorm van adviezen en voorstellen (3). Toch is dergelijke tussenkomst van deze Commissie niet voorgeschreven. Zij moet uitsluitend verplicht worden geraadpleegd t.a.v. afwijkingen van de wet in speciale gevallen (4); hierbij merkte de Raad van State in zijn advies aan dat een conforme beslissing zal worden geacht rekening te zullen houden met de motieven van de commissie, terwijl een van het advies afwijkende beslissing naar de vorm zal moeten worden gemotiveerd opdat van haar wettigheid blijkt. Verder stelde de Raad van State dat door dergelijke (individuele) afwijkingen geen concurrentiële voordelen (via bvb. vermindering der algemene

---

.../... Reeds in 1964 was een interministeriële commissie gelast om de herziening van artt. 16 tot 19 van het Wetboek van Koophandel te onderzoeken : Gedr. St., S., 1974-1975, nr. 436/1, p. 3.

- (1) Gedr. St., S., 1974-75, nr. 436/2, p. 28-29. T.a.v. art. 5 (vaststelling van maximum-omzetcijfers beneden hetwelk sommige handelaars geen volledige boekhouding moeten houden) is geen enkel advies meer nodig; t.a.v. art. 12 (wijziging van het aantal tewerkgestelde werknemers, omzetcijfer en balanstotaal) volstaat thans een advies van de C.R.B. Bij K.B. 25 augustus 1975 werd een werkgroep opgericht, gelast met de studie ter vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten van de K.M.O.'s die o.m. over de wet van 17 juli 1975 advies uitbracht : V.&A., K., 25 juli 1978, p. 2919.
- (2) Gedr. St., S., 1974-75, nr. 436/1, p. 4.
- (3) Art. 15 W. 17 juli 1975.
- (4) Gedr. St., S., 1974-75, nr. 436/1, p. 27.

onkosten) mochten worden verleend die een schending van de grondwettelijke gelijkheidsregel zouden kunnen inhouden, maar dat juist op die beslissingen praktisch geen rechterlijke controle mogelijk zou zijn vermits zij niet in de openbaarheid komen (1).

In de Senaatscommissie werd t.a.v. de Commissie voor boekhoudkundige normen een amendement voorgedragen (2), vooreerst om deze in te richten in de C.R.B. en wel omdat er niet te veel adviesraden mogen zijn en de C.R.B. reeds een vergelijkbare interne commissie had opgericht; zulks werd verworpen omdat de wet een ruimer terrein bestrijkt dan de bevoegdheidskring van de C.R.B. en omdat de bevoegdheid van de commissie als uitsluitend technisch werd gezien : over de institutionele en politieke opties beslist de regering (3). Het genoemde amendement stelde vervolgens voor in de wet de hoofdlijnen van de samenstelling van de commissie op te nemen : vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, afgevaardigden aangewezen door de Ministers van Economische Zaken, Middenstand, Financiën en Justitie, en vertegenwoordigers van bedrijfsrevisoren, accountants en wetenschappelijke kringen. Ook dit werd afgewezen : de regering wilde de commissie een statuut geven "dat, door een gediversifieerde samenstelling, de kwaliteit en de onpartijdigheid van haar adviezen zal waarborgen, evenals haar integratie in het sociaal, economisch en wetenschappelijk leven van het land" (4). Toch benadert de samenstelling de wensen van het amendement : twee hoge ambtenaren inzake belastingen, een lid van de Bankcommissie, een lid van de Raad van het Instituut voor Bedrijfsrevisoren, vier deskundigen voorgesteld door de C.R.B. en drie, op voorstel van de Ministers van Economische Zaken, Justitie en Middenstand aangewezen (5).

---

(1) Gedr. St., S., 1974-1975, nr. 436/1, p. 27.

(2) " " " " , nr. 436/1, p. 4 en nr. 436/2, p. 29-30.

(3) t.a.p., p. 30; de bevoegdheidskring van de C.R.B. wordt hier door de Minister omschreven als "de sociale relaties binnen de onderneming", wat niet erg correct is (zie infra, bij de bespreking van C.R.B. en N.A.R.).

(4) Ibid.

(5) K.B. 21 okt. 1975, B.S. 28 okt. 1975; K.B. 11 febr. 1976, B.S. 14 febr. 1976. De voorzitter is voorgedragen als lid door de Bankcommissie; het secretariaat wordt door de diensten van de Bankcommissie verricht.



Bij de taakomschrijving had de regering oorspronkelijk initiatiefrecht om de commissie te raadplegen verleend aan de regering, de commissie zelf, de onderworpen ondernemingen en boekhoudkundigen en bedrijfsrevisoren - wat de laatste drie categorieën betreft enkel i.v.m. de toepassing van de wet en haar uitvoeringsbesluiten. Bij amendement werd voorgesteld ook algemeen initiatiefrecht te verlenen aan het parlement, hetgeen geschiedde. Voorts werd voorgesteld dat de Minister van Economische Zaken aanbevelingen of richtlijnen zou kunnen verstrekken die zouden bestaan uit de boekhoudkundige beginselen die de commissie formuleren zou; dit werd niet weerhouden omdat de uitvoerende macht de werkingsregels had te bepalen, en omdat richtlijnen in ons publiekrecht onbekend zijn en aanbevelingen niet meer waarde zouden hebben dan de adviezen van de commissie zelf. Tenslotte was voorgesteld dat de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties en de "andere betrokken partijen" de commissie van advies konden vragen over de wets-toepassing resp. de toepassing van andere wetten betreffende de boekhouding en de jaarrekeningen. De Minister was wel bereid initiatiefrecht aan werkgevers- en werknemersorganisaties te verlenen; echter kon hij de uitbreiding van de bevoegdheid van de commissie tot "andere" wetten slechts aanvaarden indien op dat gebied alléén de regering en de commissie zelf initiatiefrecht zouden hebben. Het hele amendement werd tenslotte verworpen nadat commissieleden het gevaar hadden geopperd van afbreuk aan de prerogatieven van de rechterlijke macht die bij uitsluiting bevoegd is om in concreto over de wetstoepassing te oordelen.

#### § 4. Organen inzake handelsaangelegenheden.

1. In 1969 werd de Commissie tot regeling der prijzen (Commission pour la Régulation des Prix) ingesteld (1).

Het begeleidend verslag aan de Koning onderstreepte de noodzaak de harmonieuze invoering van de B.T.W. in ons fiscaal systeem mogelijk te maken (2) en de wenselijkheid een nieuwe prijzenpolitiek te voeren, gebaseerd op concertatie en discussie tussen de betrokkenen. Dit laatste

(1) K.B. 3 juni 1969, B.S. 30 juli 1969.

(2) Zie reeds het advies van 30 april 1969 van de C.R.B. betreffende het prijsbeleid in verband met de B.T.W., verslag van de secretaris 1 aug. 1968 - 31 juli 1969, p. 29 e.v.; bij K.B. 9 dec. 1970, niet gepubliceerd, werd een "speciale commissie voor de B.T.W." ingesteld die sedertdien twee maal is opgeheven (K.B. 24 dec. 1976, B.S. 29 jan. 1977 en K.B. 2 juni 1977, B.S. 16 juli 1977, bijlage 2).

was een betrekkelijk nieuw element in de prijzenpolitiek die tot dan voornamelijk met unilaterale overheidsmaatregelen werd gevoerd en zonder dat van concertatie of overleg veel sprake was (1). De prijzenwetgeving is nogal wisselvallig geëvolueerd volgens de vaak onberekenbare wisselingen van het feitelijk prijspeil, en dit heeft op de ontwikkeling van de adviesorganen zijn weerslag gehad.

In 1944 werd de oorlogswetgeving voorlopig in stand gehouden (2); ten voorlopige titel werden tevens Centrale en Plaatselijke prijsregelende commissies ingesteld (3).

Deze waren samengesteld uit een door de Minister benoemd aantal leden, zonder nadere omschrijving; de centrale commissie moest wel worden voorgezeten door een "personaliteit wiens dagelijkse bedrijvigheid niet behoort tot de handel, de landbouw en de nijverheid". De centrale commissie had tot opdracht op aanvraag van de Minister adviezen te geven en suggesties te doen over alle vraagstukken die verband houden met de levensduurte, over de toestand der prijzen bij de Minister verslag uit te brengen en de werking der plaatselijke commissies te coördineren (4). Deze laatste hadden als opdracht in hun ressort de prijsbeweging te volgen, verslag uit te brengen over de toepassing van de prijsreglementering aldaar, betreffende hun ressort via de centrale commissie hun adviezen te geven en aan iedere belanghebbende aldaar de raadgevingen te bezorgen die zij nodig achten (i.v.m. de naleving van de prijsreglementering). Hoewel oorspronkelijk al deze commissies slechts werden ingesteld tot ten laatste twaalf maanden na de bevrijding werd deze termijn herhaaldelijk verlengd tot uiteindelijk 31 mei 1949 (5).

Op dat ogenblik was men uit de na-oorlogse situatie geleidelijk gekomen tot een liberaliseringsperiode, wat op het vlak van de prijzen een ontwikkeling naar het stelsel van de "normale prijs" bracht : in die omstandigheden werd

- 
- (1) P. DE VROEDE, "Prijsregeling", in : A.P.R., 1976, nr. 1-40; wel bestaat van oudsher de mogelijkheid om via K.B. nr. 62 d.d. 13 jan. 1935 privaatrechtelijke prijsafspraken als economische reglementering te laten algemeen bindend verklaren maar hiertoe is het niet gekomen : ibid., nr. 36-40.
  - (2) Besl.Min. R. 1 sept. 1944, B.S. 1 sept. 1944; J. VAN KERCKHOVE, "Les récents arrêtés-lois sur la réglementation des prix et salaires", in : J.T. 1946, p. 847.
  - (3) Besl. Min. R. 9 sept. 1944, B.S. 20 sept. 1944. Wel werd per 1 sept. 1944 het onder de oorlog functionerende Commissariaat voor Prijzen en Lonen (Besluit van de Secretaris-Generaal 5 okt. 1940) opgeheven en nam de Minister van Economische Zaken de nationale bevoegdheden ervan over.
  - (4) Er waren o.m. plaatselijke commissies te Charleroi, Hasselt, Brussel, Antwerpen en Luik : P. DE VROEDE, a.w., nr. 504.
  - (5) Besl. Rgt. 31 maart 1949, B.S. 13 april 1949. Sedert 1948 functioneert bij het departement Economische Zaken een Commissie der marktprijzen der bouwmaterialen (Commission de la mercuriale des matériaux de construction), opgericht bij ministeriële beslissing in september 1948 (B.S. 21-22 februari 1949). Zij verenigt onder voorzitterschap van een ambtenaar van de prijsdienst verscheidene departementen en producenten van bouwmaterialen teneinde de toegepaste prijzen te volgen en referteprijzen in prijsindexen op te maken en te publiceren. zie infra, p. 139, randnr. 3.

de behoefte aan de prijsregelende commissies niet meer aanwezig geacht. Vrij snel kwam men daarvan terug toen in 1951 ten gevolge van internationale omstandigheden (Koreacrisis) het prijspeil dreigde uit de hand te lopen (1).

Aldus ging men opnieuw over tot de instelling van een Prijzencommissie met dezelfde algemene vrijblijvende adviserende bevoegdheid als haar voorganger; plaatselijke commissies werden evenwel niet meer voorzien (2). De samenstelling van de commissie werd nu nauwkeurig omschreven zodat haar karakter van overlegorgaan, met een vorm van gewogen vertegenwoordiging duidelijk bleek : vier vertegenwoordigers van de nijverheid, twee van landbouw (sedert K.B. 19 maart 1951, B.S. 22 maart 1951, drie), één van het ambachtswezen (sedert K.B. 22 april 1966 : twee van de zelfstandigen), één van de invoerhandel, vier van de groot- en kleinhandel, vier van de grote distributieondernemingen, één van de vervoersector, één van de kredietorganismen, vijf (sedert K.B. 19 maart 1951 : negen) van de meest representatieve vakorganisaties, en, sedert K.B. 27 jan. 1956 : vier voor de gezinsbelangen. Daarnaast waren vertegenwoordigd de departementen van Economische Zaken en Middenstand (2 ambtenaren) en, met elk één ambtenaar : de diensten van de Eerste Minister, Landbouw, Arbeid en Sociale Voorzorg, Verkeer, Openbare Werken en Financiën (3). Hieraan werden een secretaris, ondervoorzitter en voorzitter ("zonder gewone activiteit in handel, landbouw en nijverheid") toegevoegd.

In de commissie werd een bestendig comité ingericht met de voorzitter, ondervoorzitter, secretaris, één afgevaardigde van het departement Economische Zaken en Middenstand, één van de nijverheid, één van de landbouw, één van handel, één van gezinsbelangen en 3 van de meeste representatieve vakorganisaties (4). Dit comité zou de prijsbewegingen volgen, de problemen die het door de commissie behandeld wilde zien aan de Minister signaleren en de werkzaamheden van de commissie voorbereiden.

- 
- (1) P. DE VROEDE, a.w., nr. 158 e.v. en nr. 505. Bij M.B. 25 sept. 1950, B.S. 27 sept. 1950 werd, naast de algemene bevoegdheid tot het bepalen van maximumprijzen en -winst (art. 2 W. 22 jan. 1945, B.S. 24 jan. 1945, err. B.S. 11 febr. 1945), aan de Minister de bevoegdheid gegeven door eenvoudige aanwijzing prijsregelend op te treden.
- (2) K.B. 16 febr. 1951, B.S. 18 febr. 1951; de controlebevoegdheid werd ook niet meer hernomen.
- (3) K.B. 19 maart 1951, B.S. 22 maart 1951; K.B. 22 april 1966, B.S. 27 april 1966,
- (4) K.B. 28 dec. 1951, B.S. 1 jan. 1952, met verlenging tot 31 dec. 1952.

De Prijzencommissie werd opnieuw slechts voorlopig ingesteld, tot 31 december 1951 doch de termijn werd eerst drie maal met één jaar en later onbeperkt verlengd tot in zij in 1969 werd opgevolgd door de Commissie tot regeling der prijzen (1).

De "concertatie en discussie" waar het verslag aan de Koning naar verwees had betrekking op de voorgenomen invoering van programma-overeenkomsten met dewelke men de bedrijven contractueel via prijsverplichtingen wilde betrekken bij het economisch beleid (2). De prijzencommissie kreeg dan ook als nieuwe opdracht de programma-overeenkomsten te bestuderen, erover te onderhandelen, de Minister over hun inhoud voorstellen te doen, toezicht te houden over hun toepassing en de Minister voor te lichten over de te treffen maatregelen en sancties om deze te doen eerbiedigen (3). Later zou de wet voorzien dat de Commissie tevens bemiddelend zou kunnen optreden t.a.v. verkoopsweigeringen van producenten en verdelers uit hoofde van ontzenuwing van prijszettingsmaatregelen of programmacontracten : dergelijke bemiddeling zou op zich tot resultaat kunnen leiden ofwel resulteren in een gemotiveerd advies van de commissie - waarvan echter niet is voorzien aan wie dergelijk advies zou moeten worden gericht (4). De eerste afdeling behandelt de overige opdrachten uit hoofde van het oprichtingsbesluit : de adviezen, op aanvraag van de Minister, betreffende alle vraagstukken over prijzen en levensduurte, suggesties aan de Minister over de inzake prijzen te volgen politiek en de studie en onderhandeling van de programmacontracten. Een bestendig comité binnen de eerste afdeling bereidt haar werkzaamheden voor, neemt de schommelingen der prijzen waar, suggereert aan de Minister problemen door de

- 
- (1) K.B. 28 dec. 1951, B.S. 1 jan. 1952; K.B. 9 dec. 1952, B.S. 14 dec. 1952; K.B. 3 dec. 1953, B.S. 1 jan. 1954; K.B. 24 jan. 1955, B.S. 31 aug. 1955; K.B. 3 juni 1969, B.S. 30 juli 1969.
- (2) Zie hierover : arrest Raad van State nr. 15.794 d.d. 30 maart 1973 inzake Van Meerhaeghe, Arr.R.v.S. 1973, p. 312.
- (3) Zie W. 23 dec. 1969, B.S. 30 dec. 1969; dat de wet pas later in werking zou treden, en dat zelfs het betrokken wetsontwerp nog niet bij de Kamers was ingediend (maar wel reeds het voorwerp had uitgemaakt van een advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State) is geen bezwaar voor het opdragen van bepaalde taken i.v.m. de toepassing van de beoogde wet aan een commissie : arrest Raad van State inzake Van Meerhaeghe, hiervoor geciteerd.
- (4) Art. 2, 3° en 4°, K.B. 3 juni 1969, B.S. 30 juli 1969. Hier duikt dus opnieuw een toezichtsfunctie op zoals de vroegere plaatselijke prijsregulende commissies hadden, maar nu slechts t.a.v. de contracten en niet t.a.v. de reglementering.

commissie te behandelen en kan in naam van de commissie advies verstrekken over de dossiers van een onderneming (1). Zoals de Prijzencommissie voorheen, bestaat de huidige commissie uit een gewogen vertegenwoordiging van : nijverheid /4, waarvan 1 voor de K.M.O./, landbouw /3/, meest representatieve organisaties van de zelfstandigen /2/, invoerhandel /1/, groothandel /2/, verbruikerscoöperatieven /2/, vervoer /1/; kredietorganismen /1/; meest vooraanstaande werkliedenorganisaties /9/ en gezinsbelangen /4/ (2). Daarnaast is het departement van Economische Zaken met 2 afgevaardigden aanwezig, terwijl volgende departementen of Ministers elk 1 lid afvaardigen : diensten van de Eerste Minister, Begroting, Financiën, Middenstand, Landbouw, Tewerkstelling en Arbeid, Sociale Voorzorg, Verkeerswezen, Openbare Werken. Alle leden worden door de Minister benoemd (zonder termijn voor hun mandaat). De commissie heeft een uitgebreide administratieve staf (3), alsmede een rechtskundig adviseur, twee verslaggevers, een ondervoorzitter en een voorzitter; deze laatste is "een persoonlijkheid die zijn activiteit in hoge mate aan de Commissie wijdt en geen gewone activiteit uitoefent in de handel, de landbouw of de nijverheid" (4). Naast de reeds genoemde bevoegdheden, moet de nieuwe commissie nu ook - voor het eerst verplicht - geraadpleegd worden bij vaststelling van alle maximumprijzen en winstlimieten (5). De raadplegingsprocedure is summier geregeld bij K.B. 13 aug. 1971 (B.S. 31 aug. 1971); er is opgemerkt dat, ondanks de omstandigheid dat voor het eerst sedert 1971 de raadpleging verplicht is bij vaststelling van maximumprijzen of winstlimieten, de Minister zich

- (1) Art. 5, K.B. 3 juni 1969; het Bestendig comité heeft een gewogen samenstelling : voorzitter, ondervoorzitter, secretarissen en verslaggevers, de vertegenwoordigers van de departementen Economische Zaken en Financiën, telkens 1 afgevaardigde van de nijverheid, landbouw, grote distributie-ondernemingen, groot- en kleinhandel, verbruikerscoöperatieven, meest representatieve organisaties van zelfstandigen, gezinsbelangen; en 3 afgevaardigden van de meest vooraanstaande werkliedenorganisaties. In werkelijkheid behandelt dit Bestendig comité heel wat dossiers "in naam van de commissie"; via dit bestendig comité bestaat ook een vorm van getrappt initiatiefrecht.
- (2) De Nederlandse en Franse tekst verschillen : "2 leden welke de meest representatieve organisatie van de zelfstandigen vertegenwoordigen" tegenover "2 membres représentants les organisations les plus représentatives des travailleurs indépendants".
- (3) Art. 3, 6de lid K.B. 3 juni 1969 zoals gewijzigd bij K.B. 2 april 1976, B.S. 8 mei 1976; de commissie heeft dus een zekere administratieve autonomie, te onderscheiden van de Prijzendienst van het departement.
- (4) Hierover ging het geschil dat de Raad van State in zijn eerder genoemd arrest te behandelen kreeg daar n.a.v. de nieuwe voorwaarde tevens een nieuwe voorzitter werd benoemd; de voorzitter sedert 1964 van de Prijzencommissie vocht om die reden het nieuwe inrichtingsbesluit, het benoemingsbesluit en de afwijzing van zijn kandidatuur aan - gedeeltelijk overigens met succes.
- (5) Art. 2, § 4, 4de lid W. 22 jan. 1945 zoals aangevuld bij art. 1 W. 30 juli 1971, B.S. 31 aug. 1971. Er is verschil van mening geweest over de vraag of de raadpleging slechts verplicht was in geval van geïndividualiseerde maximumprijzen (aldus : arrest Raad van State d.d. 30 maart 1973, nr. 15794, gec.) dan wel bij alle vaststellingen van maximumprijzen, nl. per sector, per produkt of geïndividualiseerd. De laatste oplossing werd weerhouden in het arrest van de Raad van State in zijn arrest d.d. 7 mei 1974, nr. 16.403 inzake v.z.w. Commission Interfédérale des grossistes en pommes

.../...

niet steeds aan deze verplichting houdt (1). De termijn van prijsblokkering t.a.v. ondernemingen die de verplichting van prijsverhogingsaangifte niet of te laat nakomen kan na eensluidend advies der commissie worden ingekort (art. 2, M.B. 22 dec. 1971) terwijl zij tevens verplicht moet worden geraadpleegd t.a.v. blokkeringsbesluiten volgend op aangifte van één enkele of verscheidene individuele ondernemingen die slechts een beperkt gedeelte van de markt vertegenwoordigen (art. 5 § 1, M.B. 22 dec. 1971). Tenslotte kan de commissie aan de ondernemingen aanvullende inlichtingen vragen t.a.v. hun prijsverhogingsaangifte (art. 4, § 2 M.B. 22 dec. 1971); hieruit zou kunnen blijken dat de bedoeling zou hebben voorgezeten om de Commissie tot regeling der prijzen te raadplegen bij elke prijsverhogingsaangifte. Het vreemde is evenwel dat geen enkele bepaling dergelijke veralgemeende of verplichte advisering voorschrijft (2). Een specifieke raadpleging werd tenslotte voorgeschreven t.a.v. de goedkeuring van omrekeningstabellen voor de vastgestelde maximumverkoopprijs aan het publiek van ingevoerde boeken en tijdschriften (3).

Men is het erover eens dat in het huidige prijsbeleid de commissie een onmisbare schakel is geworden (4); zij vergadert nu vrijwel dagelijks (5). Wel is herhaaldelijk kritiek uitgebracht op de omstandigheid dat het inwinnen van haar advies niet algemeen verplicht is gesteld, op de representativiteit

---

de terre, Arr.R.v.St., 1974, p. 493.

Deze laatste oplossing is in de rechtsleer goedgekeurd : P. DE VROEDE, a.w., nr. 171-173. De raadpleging is dus tevens verplicht t.a.v. besluiten om de winstmarges te beperken n.a.v. prijsverhogingsaangiften van producenten, invoerders of medeverkopers die voor hun verdelers wederverkoopprijzen berekenen (art. 9 i.f. M.B. 22 dec. 1971, zoals gewijzigd door art. 1 M.B. 14 okt. 1974, B.S. 17 okt. 1974) : oorspronkelijk was deze raadpleging expliciet voorgeschreven in de toenmalige tekst van art. 9, lid 3 van M.B. 22 dec. 1971 maar deze werd na protest der verdelers bij M.B. 20 april 1972, B.S. 25 april 1972, gewijzigd : P. DE VROEDE, a.w., nr. 298.

- (1) Dit kan vrij gemakkelijk worden nagegaan daar art. 3 van het procedurebesluit vergt dan in elke soortgelijke belissing van de adviezen wordt melding gemaakt; zie voorbeelden waarin de raadpleging niet is geschied bij P. DE VROEDE, a.w., nr. 175.
- (2) Wel zou blijken uit de praktijk de commissie of haar bestendig comité tussenkomen t.a.v. de meeste gevallen; zie bvb. V.&A., K., 29 april 1975, p. 1952. P. DE VROEDE, a.w., nr. 515, Th. BOURGOIGNIE, La réglementation des prix, Leuven 1973, p. 112-114. Afwijkingen van een tijdelijke maatregel van prijsblokkering moesten wel aan het advies van de commissie worden onderworpen : M.B. 3 juli 1975, B.S. 5 april 1975, tot wijziging van M.B. 5 mei 1975 tot blokkering der prijzen, B.S. 7 mei 1975, opgeheven bij M.B. 24 dec. 1975, B.S. 31 dec. 1975.
- (3) M.B. 13 juni 1974, B.S. 18 juni 1974, gedeeltelijk vernietigd door arrest Raad van State nr. 18005 d.d. 17 dec. 1976 inzake N.V. Persagenschap Vervoer en Distributie/Belgische Staat en nadien gewijzigd bij M.B. 13 juli 1977, B.S. 20 juli 1977.
- (4) Th. BOURGOIGNIE, a.w., p. 116-117; P. DE VROEDE, a.w., nr. 514.
- (5) In 1975 werden 231 vergaderingen gehouden waarvan 50 plenaire.

van sommige van haar leden en op de verdeeldheid van haar adviezen. Wat dit laatste betreft, is misschien te betreuren dat de adviezen als confidentieel worden beschouwd, ook al is het vanzelfsprekend dat de dossiers zelf onder het beroepsgeheim vallen (art. 8 K.B. 3 juni 1969); wel raken de meeste adviezen via de pers bekend zodat kan worden vastgesteld dat de meerderheid van adviezen verdeeld wordt uitgebracht, waarbij blokvorming optreedt tussen verscheidene delegaties (1). Tenslotte is ook herhaaldelijk betreurd dat via rechtstreekse onderhandelingen met de Minister sommige sectoren aan de consultatie van de commissie (trachten te) ontsnappen.

2. Niet alleen bestaan er heel wat van het gemeenrecht inzake prijsreglementering afwijkende regimes, maar tevens vindt bijzonder overleg t.a.v. de prijzen van sommige produkten of diensten plaats buiten de Commissie tot regeling der prijzen die algemene bevoegdheid heeft.

In verband met de normale verkoopprijzen van groenten en fruit functioneert onder voorzitterschap van de Directeur-generaal van de Administratie van de handel een commissie van advies (2); deze werd ingesteld in de loop van 1976, toen gebleken was dat ingevolge aanhoudende droogte de groenten- en fruitprijzen hoog opliepen en meer bepaald het indexcijfer der kleinhandelsprijzen te zeer deden stijgen (3). Deze commissie verstrekt (verplicht) advies over de prijzen die als de normale verkoopprijzen aan verbruiker, inclusief B.T.W., voor fruit en groenten worden aanbevolen; de Minister kan inderdaad dergelijke prijzen aanbevelen en desgevallend mededelen (art. 2 en 3 M.B. 9 sept. 1976). Later werden maximale winstmarges vastgelegd in geval van overschrijding der aanbevolen normale verkoopprijzen (M.B. 28 sept. 1976); dat besluit werd natuurlijk genomen na advies

- 
- (1) Zie V.&A., K., 29 april 1975, p. 1952 : van jan. 1974 tot april 1975 werden 400 verhogingsaangiften ingediend voor produkten en diensten met een jaarlijks omzetcijfer van meer dan 100 miljoen frank; 255 adviezen waren verdeeld en slechts 145 waren unaniem. In 119 gevallen was de beslissing van de Minister in overeenstemming met het advies. Vgl. over de verdeeldheid bvb. ook nog : P.H., K., 21 juni 1973, p. 2448.
  - (2) In 1938 waren vergelijkbare "commissies voor de vaststelling van normale prijzen voor land- en tuinbouwproducten" ingesteld, om de normale prijzen aan de voortbrengers vast te stellen, nu dezen de prijsdalingen die zich in de zomer voordeden te nadelig achtten : K.B. 13 aug. 1938, B.S. 18 aug. 1938.
  - (3) M.B. 9 sept. 1976, B.S. 11 sept. 1976, zoals gewijzigd door M.B. 28 sept. 1976, B.S. 30 sept. 1976 en M.B. 30 december 1976, B.S. 5 jan. 1977.

van de Commissie tot regeling der prijzen die haar algemene bevoegdheid zoals eerder omschreven immers behoudt; het bestendig comité van de commissie wordt in kennis gesteld van de als normaal aanbevolen prijzen voor groenten en fruit.

De Commissie van advies inzake de normale verkoopprijzen aan verbruiker voor groenten en fruit komt dan ook veeleer voor als een technisch orgaan dat de berekening van de normale prijs als opdracht heeft; in die zin is zij georganiseerd bij de prijsdienst. Dit neemt niet weg dat zij naast ambtenaren ook "deskundigen" bevat, aangewezen door de Minister van Economische Zaken uit de vertegenwoordigers van produktie, de groothandel, de zelfstandige en de geïntegreerde kleinhandel (1). Het besluit van 28 sept. 1976 voorzag de opheffing van de bijzondere regeling voor groenten en fruit en de commissie op 31 dec. 1976; zij werd echter opnieuw in werking gesteld op 5 jan. 1977 (M.B. 30 dec. 1976, B.S. 5 jan. 1977), ditmaal met een ruimere opdracht voor de commissie : het volgen van prijsverloop en -vorming voor groenten en fruit, het maken van marktnoteringen en het doen van voorstellen aan de Minister of aan de Commissie tot regeling der prijzen i.v.m. de te nemen maatregelen inzake prijzen.

3. In de "Commissie belast met het opnemen der werkelijk toegepaste prijzen voor de bouwmaterialen welke aan het regime van de normale prijs onderworpen zijn" werden ambtenaren van diverse departementen samengebracht met vertegenwoordigers van betrokken beroepsverenigingen (2). De bedoeling was de volgende : in de naoorlogse periode stapte men geleidelijk terug over van het stelsel van opgelegde maximumprijzen naar het gemeenrechtelijk regime van de normale prijs, overeenkomstig de Besluitwet van 22 januari 1945. Het normaal karakter van dergelijke prijs stond (en staat) ter beoordeling van de rechtbank (3); via deze commissie zou men komen tot een met de betrokkenen afgesproken wijze van prijsopname ten einde de normale prijs of de normale schommelmarge af te leiden uit de werkelijke toegepaste prijzen en deze te publiceren in een maandelijks mercuriale. Zulks werd tevens nuttig geacht voor prijs-(-her-)berekeningen in contracten op lange termijn en t.a.v. berekeningen

- 
- (1) Nominatie aangeduid bij M.B. 28 sept. 1976 en wel naast 2 ambtenaren van de prijsdienst en 2 van de economische algemene inspectie, als volgt : 2 vertegenwoordigers van de produktie, 4 van de groothandel en de invoer (hoewel de import in het oorspronkelijk besluit niet was genoemd), 4 van de zelfstandige kleinhandel en 2 van de geïntegreerde kleinhandel. Hier blijkt het beperkt karakter doordat enkel direct betrokkenen aanwezig zijn; van een vervanging van de algemene commissie kan dus geen sprake zijn. Bij M.B. 3 maart 1977, B.S. 10 maart 1977 werden 2 ambtenaren, aangeduid door de Minister van Landbouw toegevoegd.
- (2) Zie de mededeling van het Ministerie van Economische Zaken en Middenstand in B.S. 21-22 febr. 1949, met een oproep tot betrokken beroepsorganisaties.
- (3) P. DE VROEDE, gec., nr. 125 e.v..



voor contracten van Openbare Werken (1).

4. De prijzen van petroleumprodukten werden tot 1972 rechtstreeks vastgesteld tussen de Minister en de petroleumfederatie (2); deze contacten werden toen geïnstitutionaliseerd in de Consultatieve Commissie voor de petroleum waarin naast de regeringsafgevaardiging tevens afgevaardigden uit de "meest representatieve verenigingen" van ondernemingen en van werknemers zitting hadden (3). Deze commissie zou adviseren over alle vraagstukken van produktie, bevoorrading, invoer, voorziening, gebruik, commercialisatie en valorisatie van petroleumprodukten en "alle met de petroleumnijverheid verband houdende vraagstukken"; wellicht moest dit slaan op de in het verslag aan de Koning genoemde vraagstukken i.v.m. bevoorrading, leefmilieu en prijsstructuur. Deze commissie heeft het prijsprobleem niet kunnen oplossen en is op dat punt totaal geblokkeerd geraakt (4). Tijdens de zgn. oliecrisis werd de prijs van de petroleumprodukten tevens nog besproken in de algemene prijzencommissie (5). In 1974, nadat het hoogtepunt van een zgn. petroleumcrisis voorbij was, werd door de dan ontslagnemende regering een Overleg- en Controlecomité voor de petroleum (Comité de concertation et de contrôle du pétrole) ingesteld (6). De niet-stemgerechtigde regeringsdelegatie bestaat uit telkens

- 
- (1) Naarmate meer produkten zouden komen onder het regime van de normale prijs, zouden meer beroepsverenigingen aan de werkzaamheden deelnemen : in 1949 werden 5 beroepsverenigingen uitgenodigd; dit aantal is steeds toegenomen.
- (2) Dit ondanks de sedert 1971 "veralgemeende" verplichting tot het volgen van de procedure van prijsverhogingsaangifte. Th. BOURGOIGNIE, a.w., p. 45; DE VROEDE, a.w., nr. 449; G. SCHRANS, Economie op zoek naar recht, deel I, Gent 1973, p. 11-24.
- (3) K.B. 27 sept. 1972, B.S. 30 sept. 1972, gew. bij K.B. 17 nov. 1972, B.S. 29 nov. 1972 en opgeheven bij K.B. 8 april 1974.
- (4) Hierover bestaan 2 versies : volgens de Minister weigerden de petroleummaatschappijen tot de definitie van de reële prijs te komen en mee te werken aan de vorming van een controlecomité : P.H., K., 22 nov. 1973, p. 346. Volgens een parlamentslid weigerde de regering zelf de nodige stukken, o.m. een conventie tussen de regering en de federatie d.d. 2 aug. 1972 mede te delen : P.H., K., 21 juni 1973, p. 2448.
- (5) O.m. op 8 en 13 nov. 1973 : zie de verklaring van de Minister van Economische Zaken : P.H., K., 22 nov. 1973, p. 345.
- (6) K.B. 8 april 1974, B.S. 10 april 1974; zie L. NEELS, "Het Overleg- en controlecomité voor de petroleum", in S.E.W. 1974, p. 426-435.

1 afgevaardigde van Economische Zaken (regeringswoordvoerder), Financiën, Middenstand, Verkeer, Tewerkstelling en Arbeid, Openbare Werken, Volksgezondheid, Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel; daarnaast werden 2 delegaties opgenomen van gecontroleerde resp. controlerende organisaties. De stemgerechtigde controlerende delegatie is samengesteld uit afgevaardigden van de representatieve interprofessionele organisaties van de werknemers (3 leden) en de ondernemingen (5 leden); de niet-stemgerechtigde gecontroleerde delegatie bestaat uit afgevaardigden van de representatieve organisaties van de raffinaderijen (8 leden) en van de distributieondernemingen (2 leden) en een afgevaardigde van de Belgische invoerders van petroleumproducten (1). De delegaties worden door de Minister benoemd op voordracht van hun organisatie (2).

Het Overleg- en Controlecomité kreeg een zeer ruime opdracht die vooreerst algemeen is omschreven zoals deze van de vroegere consultatieve commissie die overigens wordt opgeheven (3). Het zal adviezen of aanbevelingen opmaken voor de openbare besturen en de betrokken ondernemingen inzake elk vraagstuk dat voor de petroleumnijverheid een algemeen belang vertoont, of een gemeenschappelijk belang voor de aanverwante bedrijfstakken en o.m. : de structuur van de petroleumnijverheid in ruime zin, de investerings- en exploitatievooruitzichten en ieder vraagstuk inzake prijsvaststelling van de petroleumproducten, inbegrepen de bepaling van de structuur der prijzen en dit "met uitsluiting van elk ander orgaan". Het roept vragen op, die verder worden behandeld. Een nuttige bepaling is de omschrijving van de bevoegdheden van het

- 
- (1) 2 van de 5 leden van de delegatie van de representatieve interprofessionele ondernemingsorganisaties zijn afgevaardigden van het V.B.O. waarvan de Petroleumfederatie lid is; in de stemgerechtigde delegatie zijn de ondernemingen steeds in de meerderheid t.a.v. de vakorganisaties; 2 afgevaardigden van de zgn. representatieve interprofessionele ondernemingsorganisaties zijn vertegenwoordigers van niet-interprofessionele verenigingen (Fabri-metal en Febeltex).
  - (2) Elke afvaardiging (zes) mag zich laten vergezellen door een deskundige (in werkelijkheid zijn er 8 : de vakorganisaties hebben er al 2 terwijl de ondernemingsorganisaties er een hebben voor het V.B.O. en één voor de middenstand : N.C.M.V.).
  - (3) Oorspronkelijk is dat het betrokken K.B. wordt opgeheven "de dag van de installatie door de Minister van Economische Zaken van het Overleg- en controlecomité voor de petroleum" (art. 17). Dergelijke bepaling vermijdt een interregnum dat zo vaak ontstaat doordat een nieuwe instelling vaak nog niet operationeel is wanneer haar organiek besluit reeds in werking is getreden, terwijl de oude instelling aldus reeds werd opgeheven.

comité : meer bepaald is hierbij omschreven het verkrijgen van alle nodige inlichtingen van de ondernemingen. Het comité kan tevens revisoren aanduiden die de verstrekte gegevens in de ondernemingen kunnen nazien of de vereiste inlichtingen aldaar kunnen opnemen : deze moeten echter bij eenparigheid worden aangeduid (1). Voor de geldigheid der beraadslagingen moet elke delegatie vertegenwoordigd zijn; alleen de zgn. controlerende organisaties zijn evenwel stemgerechtigd. De regeringswoordvoerder kan de verzending van aanbevelingen schorsen waarop de regering kan tussenkomen met amendementen; tegen een tweede beslissing van het comité kan hij verzet aantekenen waarna de regeringsbeslissing bindend is (2).

Het comité is dus bevoegd om met uitsluiting van elk ander orgaan ieder vraagstuk inzake prijsvaststelling van de petroleumprodukten te bestuderen (art. 2, b). Terzake is de feitelijke installatie van het comité van belang : immers, het werd slechts in werking gesteld op 12 september 1974 nadat door de nieuwe regering op 24 juli met de Belgische Petroleumfederatie een programmaovereenkomst was aangegaan. Deze programmaovereenkomst is meteen het voornaamste gespreksonderwerp van het comité geworden (3); het comité kwam tot een aanbeveling die wijzigingen van de overeenkomst inhield maar uiteindelijk sprongen de onderhandelingen af, voornamelijk door de houding van de vakorganisaties die meenden dat de gehele overeenkomst moest worden opgezegd en dat een nieuw programmacontract in het comité moest worden onderhandeld. Op 31 juli 1975 zegde de minister de overeenkomst op zodat zij op 31 januari 1976 geen uitwerking meer zou hebben; het werd echter, licht gewijzigd, weer in werking gesteld tot juli 1976, toen het werd vernieuwd (4).

- 
- (1) De ondernemingsorganisaties moeten hiermee dus noodzakelijk instemmen - hetgeen in de praktijk inderdaad gebeurd is. Daarnaast kan het comité onafhankelijke deskundigen op bezoek sturen naar de ondernemingen (art. 8, § 2).
  - (2) Art. 5, § 2, d.
  - (3) Dit ging niet zonder moeilijkheden, daar sommige delegaties de indruk hadden dat de nieuwe regering met het programmacontract het comité wilde vóór zijn.
  - (4) Met enige aanpassingen, zoals ook bij de recente vernieuwing van juli 1979.

Er is gesuggereerd dat nu de petroleumprijzen niet langer op een "speciale" manier zouden worden vastgesteld (1); deze mening is echter niet gefundeerd. Immers, volgens het gemeenrecht inzake prijzen is het de Commissie tot regeling der prijzen die de studie, de onderhandeling en het toezicht op programma-overeenkomsten als opdracht heeft (2); i.c. is door het latere oprichtingsK.B. van het comité deze bevoegdheid exclusief toegewezen aan het meer beperkt samengestelde overleg- en controlecomité. Inzake maximumprijzen kan er evenwel geen misverstand bestaan : op basis van de wet betreffende de economische reglementering en prijzen zou de Commissie tot regeling der prijzen tussenkomen bij de bepaling van maximumprijzen of winstlimieten en kan het controlecomité niet optreden (3).

5. Slechts van januari 1945 tot februari 1961 vielen de geneesmiddelen onder het gemeenrechtelijk prijsregime.

Van 1961 tot 1975 gold een bijzonder regime op basis van de zgn. eenheidswet; sedert het inwerkingtreden van de wet van 9 juli 1975 tot instelling van een regime betreffende de prijzen van de farmaceutische produkten en andere medicamenten (B.S. 30 juli 1975) en haar uitvoeringsbesluiten geldt een nieuw doch weer voorlopig uitzonderingsregime (4). In dat regime blijven slechts de strafbepalingen uit de algemene prijzenwet van toepassing zodat ook de tussenkomst van de Commissie tot regeling

- 
- (1) P. DE VROEDE, a.w., nr. 451, die zich vergist door te stellen dat het Overleg- en controlecomité het programma-akkoord bewerkstelligde : het comité bestond op dat ogenblik nog slechts op papier terwijl de vroegere consultatieve commissie al langer geblokkeerd was. Vgl. V.&A., K., 17 juni 1975, p. 2399 waar een overzicht van de afgesloten programmacontracten is opgenomen.
- (2) Art. 2 K.B. 3 juni 1969, reeds besproken.
- (3) Zie reeds S.E.W. 1974, p. 433 en de polemiek bij DE VROEDE, a.w., nr. 450-451 en 513; in mijn studie in S.E.W. was, enigszins onvolledig, sprake van de "bij wet opgerichte Prijzencommissie" waar dit moest worden gelezen als de Prijzencommissie die terzake bij wet toegewezen bevoegdheden uitoefent.
- (4) J. STUYCK, "De Prijzenwet Farmaceutica van 9 juli 1975", in : R.W. 1975-76, k. 623-635; dez., "De Prijzenwet Farmaceutica van 9 juli 1975 - Uitvoeringsbesluiten", in : R.W. 1975-76, k. 1845-1853; samengevat bij P. DE VROEDE, a.w., nr. 176 en 440-444; L. NEELS en J. STUYCK, "De Prijzenwet Farmaceutica van 9 juli 1975 verlengd", in : R.W. 1977-78, k. 1977-1983. De laatste verlengingswet (W. 24 nov. 1978) voorziet, in tegenstelling tot de vorige geen beperking meer in de tijd voor het uitzonderingsregime.

der prijzen is uitgesloten. Immers, "omwille van de ingewikkeldheid en techniciteit der materie, omdat zij het economisch kader doorbreekt en om rekening te kunnen houden met therapeutische factoren" werd het nodig geacht een afwijkende regeling te handhaven en de tussenkomst van een bijzondere Prijzencommissie van de farmaceutische specialiteiten (Commission de prix des spécialités pharmaceutiques) te organiseren (1). STUYCK noemde de oprichting van deze commissie "zoniet juridisch, dan toch politiek het belangrijkste gegeven uit de nieuwe wet" nu daardoor, volgens een t.a.v. petroleumprodukten beproefd systeem, de consultatiefaze van de ondernemingen en de belangengroepen wordt onttrokken aan het daarvoor gebruikelijke forum, m.n. de algemene prijzencommissie om het toe te kennen aan een anders samengestelde en anders opererende commissie (2). Het is dan ook merkwaardig vast te stellen dat tijdens de (korte) parlementaire behandeling van het wetsontwerp de taak van de commissie dermate is verruimd dat zij nu verplicht moet tussenkomen voor het opstellen van criteria voor de voorbereiding van prijsbesluiten en verder bij elke beslissing die de Minister in uitvoering van de wet neemt, terwijl herhaaldelijk werd voorgesteld de algemene prijzencommissie terzake deze bevoegdheden te verlenen (3). Het argument voor het amendement was het belang voor de algemene prijzencommissie om, gezien haar algemeen geformuleerde opdracht de prijzenevolutie van het gehele economische bestel te kunnen volgen :

"Ieder voorstel dat ernaar streeft hun informatie te beperken verhindert haar doeltreffende werking. Iedere dualiteit tussen de prijzencommissie en een andere consultatieve raad dient dan ook vermeden te worden. Zulks is des te meer gerechtvaardigd daar de vermenigvuldiging van de consultatieve bevoegdheden leidt tot : het versterken van de uitvoerende macht wegens de versnippering van de bevoegdheden der consultatieve organen; het gevaar dat corporatistische tendenzen gaan doorwegen

- 
- (1) Zie de aangehaalde motivering in de Memorie van Toelichting : Gedr.St., K., 1974-75, nr. 504/1.
  - (2) J. STUYCK, "De prijzenwet farmaceutica", gec.
  - (3) Amendement d.d. 23 april 1975 : Gedr. St., K., 1974-75, nr. 504/2, afgewezen door de commissie voor de economische zaken : Gedr. St., K., 1974-75, nr. 504/4, p. 9 en 12-13, en vergeefs hernomen op 29 mei 1975 : Gedr. St., K., 1974-1975, nr. 504/5 en bij de openbare bespreking : P.H., K., 12 juni 1975, p. 3311 en 3317.

in raden met sectorieel karakter; het vermenigvuldigen van de mandaten voor de verbruikersorganisaties, die niet machtig genoeg zijn om ze allemaal met dezelfde inzet waar te nemen; de moeilijkheid voor de verbruikersorganisaties om samenhangende standpunten in te nemen, ingevolge de verschillende vertegenwoordigingsmodaliteiten volgens de raden" (1).

Het amendement werd, om de hoger reeds aangehaalde redenen, afgewezen; wel zegde de Minister toe een "organisch verband" met de prijzencommissie te zullen waarborgen door de beide commissies dezelfde voorzitter en hetzelfde secretariaat te geven (hetgeen inderdaad is gebeurd) (2). Een ander amendement waarin de samenstelling van de commissie toch enigszins werd omschreven, en dat tevens de verplichte raadpleging ervan voorschreef t.a.v. elke beslissing uit hoofde van de wet, werd wel aanvaard : de wet vermeldt nu dat de commissie in gelijk aantal is samengesteld uit leden die de verbruikers vertegenwoordigen enerzijds en anderzijds de produktie, invoer en distributie; daarnaast bestaat de regeringsdeelneming uit ambtenaren van Volksgezondheid en Gezin, Sociale Voorzorg, Middenstand en Economische Zaken. De Minister onderstreepte het volledig parallellisme, qua samenstellende organisaties, met de prijzencommissie terwijl sommige leden van de Kamercommissie als bedoeling poneerden een polyvalente commissie op te richten om deze te raadplegen over het geheel van de maatregelen die de bedrijfssector aanbelangen (3). Zoals in de algemene prijzencommissie zijn de leden en deskundigen gebonden door het beroepsgeheim.

- 
- (1) De auteur van het amendement stelde voor dat de Commissie tot regeling der prijzen voor de behandeling van problemen van farmaceutische specialiteiten zou worden uitgebreid met afgevaardigden van de bij deze sector betrokken ministers en van de organisaties die als representatief voor de sector zijn erkend.
  - (2) De Minister achtte het echter onmogelijk haar in te richten als subcommissie van de algemene prijzencommissie : Gedr.St., K., 1974-75, nr. 504/4, p. 9; in 1974 was in een conventie reeds een afwijkend prijzenpeil toegestaan aan de "Algemene vereniging van farmaceutische bedrijven"; de Ministers en de parlementsleden legden voortdurend de nadruk op de noodzaak van een "overlegbeleid", waarbij de minister betreurde dat hij niet met vertegenwoordigers van de gehele bedrijfstak kon onderhandelen daar dergelijke globale vertegenwoordiging was uiteengevallen : Gedr.St., K., 1974-75, nr. 504/4, p. 2 en 6. De coördinatie van de departementen Volksgezondheid en Sociale Voorzorg zou geschieden via hun respectieve geneesmiddelencommissie (i.v.m. registratie van specialiteiten) waarvan sommige leden zitting hebben in de technische commissie van farmaceutische specialiteiten bij het R.I.Z.I.V. (i.v.m. terugbetalingen door de ziekteverzekering) : ibid., p. 14.
  - (3) Gedr.St., K., 1974-75, nr. 504/4, p. 9 en 13. Het kan uiteraard slechts gaan om de problemen i.v.m. prijzen. Het parallellisme in de samenstelling is vrij relatief; de pariteit in de delegaties van verbruikers t.o.v. de overige is in de algemene commissie numeriek onbestaande terwijl zij als idee even-

.../...

Hier blijkt duidelijk uit de samenstelling, en uit de afwijkende materiële reglementering, de wil om een afzonderlijk regime in te stellen met een eigen, meer specifiek orgaan van advies. De argumenten tijdens de parlementaire behandeling aangevoerd tegen het verwijt van corporatisme overtuigen niet volledig : immers men kan aannemen dat bvb. de therapeutische aspecten bijzondere aandacht verdienen maar de algemene prijzencommissie kan reeds nu alle bijzondere bevoegde personen horen (art. 7, K.B. 3 juni 1969); daarenboven stelt wel ongeveer elk produkt of dienst bijzondere problemen zonder dat het daarom verantwoord zou worden geacht afwijkende regimes en adviesorganen in te richten : de eenheid van het prijsbeleid is daarmede wellicht niet gediend. De tegemoetkomingen van de regering - vooral de eenheid van voorzitterschap en secretariaat - doen vermoeden dat het verwijt toch wel gegrond werd geacht, zonder dat men evenwel tot een gelijkenschakeling is gekomen (1).

6. Het verhuren van films voor commerciële vertoning werd oorspronkelijk beschouwd als een prestatie in de zin van de algemene prijzenwet (art. 1, § 1, 2de lid) zodat de prijsbepaling in uitvoering van die wet geschiedde; daaraan kwam een einde door de gedeeltelijke vernietiging van het laatste M.B. terzake door de Raad van State omdat het op basis van de prijzenwet (toen nog Besluitwet) niet geoorloofd was "op directe of indirecte wijze het bedrag der auteursrechten vast te stellen" (2). In 1963 werd de

.../... in evenmin het oprichtingsbesluit van 1969 voorkomt; in de commissie farmaceutica maken 3 afgevaardigden van mutualiteiten (omwille wellicht van het terugbetalingssysteem van geneesmiddelen) deel uit van de verbruikersdelegatie; in de commissie farmaceutica heeft het V.B.O. nominatim (als enige organisatie) steeds een afgevaardigde terwijl in de algemene commissie daarentegen een minimumafvaardiging aan de K.M.O.'s is toegewezen; in de algemene commissie zijn 7 departementen méér afgevaardigd, hoewel aldaar Volksgezondheid ontbreekt; de Landbouw-, vervoer-, grote distributie- en kredietbelangen zijn alleen in de algemene commissie als dusdanig aanwezig; in de commissie farmaceutica kan het departement Volksgezondheid 2 deskundigen meezenden v.w. de geneesmiddelencommissie. Zie K.B. 8 aug. 1975, B.S. 19 aug. 1975 (oprichting) en K.B. 9 sept. 1975, B.S. 9 sept. 1975 (benoemingen).

(1) Zie de kritiek van J. STUYCK, gec.

(2) Arresten Raad van State nr. 7920 en 7921 d.d. 10 juni 1960 inzake N.V. Les Films Athos c./ Belgische Staat. Arr. Adv. R.v.S. 1960, p. 563-567; het gedeelte van het M.B. dat de sommen bepaalt die de filmverdelers mogen vragen als afschrijving voor de filmcopieën werd niet geannuleerd.

bevoegdheid tot prijsreglementering terzake wettelijk geregeld (1) : de Minister kan nu prijsbesluiten treffen na het verplicht advies te hebben ingewonnen, vooreerst over de wenselijkheid en vervolgens over de inhoud van het voorgenomen besluit; de Minister hoeft slechts 15 dagen op het advies te wachten (art. 3 § 1 W. 30 juli 1963). De commissie moet, onder voorzitterschap van een ambtenaar bestaan uit een gelijk aantal bioscoop-ondernemers en filmverdelers (art. 3, § 2); zij adviseert n.a.v. onenigheid over de bepaling van de "wekelijkse vitale netto-ontvangst" van een exploitant en wel op basis van diens boekhoudkundige gegevens (2). T.a.v. de bepaling van het begrip "film van uitzonderlijke kwaliteit" i.v.m. de vaststelling van de huurprijzen wordt, eveneens verplicht, geadviseerd door een commissie die naast de paritaire delegaties van filmverdelers en bioscoop-ondernemers bestaat uit "personaliteiten welke door de Minister worden aangeduid" (3).

7. Om de studie te maken van het probleem van de kostprijs en de verkoopprijs van de elektrische energie en hun weerslag op de nationale economie werd in 1946 een commissie opgericht bij Economische Zaken (4); nochtans bleef het blijkbaar moeilijk vat te krijgen op de materie, precies vanwege het erg liberale regime dat sedert 1925 wettelijk was georganiseerd (5). Dit regime

---

(1) W. 30 juli 1963 betreffende het verhuren van films bestemd voor commerciële vertoning, B.S. 16-17 aug. en 9 oct. 1963, gew. door K.B. nr. 94 van 13 nov. 1967, B.S. 6 jan. 1968.

(2) Art. 1, 3° W. 30 juli 1963; K.B. 7 oct. 1963, B.S. 11 oct. 1963; zie het benoemingsbesluit : M.B. 9 sept. 1976, B.S. 1 oct. 1976.

(3) Voor zover ons bekend is deze commissie niet met een afzonderlijk oprichtingsbesluit ingesteld.

(4) M.B. 7 oct. 1946, B.S. 11 oct. 1946.

(5) W. 10 maart 1925, B.S. 25 april 1925; deze wet was voorbereid in een commissie betreffende het wettelijk statuut voor de electriciteitsvoorziening die paritair was samengesteld uit afgevaardigden van openbare besturen (departementen en gemeentebedrijven) en van de privé-sector : R. MAES, "De overheidsbemoeïing op het gebied van de electriciteitsvoorziening in België", in : Administratief Lexicon, 1967, nr. 67 e.v.



erkende immers vooreerst het behoud van de verkregen rechten over een termijn van dertig jaar zodat pas in 1955 de wettelijke regeling geheel in werking zou treden. Alsdan was evenwel de sector al herhaaldelijk ter sprake gekomen zodat op een Rondetafelconferentie in 1954-1955 tussen de vakorganisaties en de particuliere electriciteitsmaatschappijen werd belegd; daar kwam het tot een overeenkomst betreffende de produktie, het vervoer en de distributie van elektrische energie (1). Wat de tarieven aangaat werd de bevoegdheid gegeven aan een Beheerscomité van de particuliere bedrijven (Comité de gestion) om de tarieven (tot 400 KW, v.a. 1956 tot 1000 KW) te bepalen en aan de bevoegde overheden voor te stellen, meer bepaald om deze nader te brengen tot de tarieven van landen die met België economisch vergelijkbaar zijn (d.w.z. in de praktijk : om de prijzen te verlagen). Controle op de tarieven zou jaarlijks worden uitgeoefend door een Controlecomité (Comité de controle) dat ruimer werd samengesteld uit afgevaardigden van het beheerscomité, van de 3 vakorganisaties en van het V.B.N. (nu V.B.O.) (2). In werkelijkheid houdt het probleem der tarieven het controlecomité in hoge mate bezig; zo werd in 1976 op voorstel van de Minister langdurig onderhandeld over de vervanging van de degressieve tariefschalen door progressieve tarieven teneinde het verbruik te beperken. Toch blijft t.a.v. elektrische energie de algemene prijzenwet geldig : de taak van het controlecomité is conventioneel van aard en gaat over toezicht. De commissie tot regeling der prijzen komt t.a.v. de electriciteitstarieven tussen volgens haar taken uit hoofde van de algemene prijzenwet.

8. Beslissingen over de prijzen van goederenvervoer over de weg worden slechts aan de Minister van Economische Zaken medegedeeld; zij worden genomen door de Koning op voorstel van de Minister van Verkeerswezen (3). Op verzoek van deze Minister brengt een Commissie voor Wegtarieven (Commission des tarifs routiers) advies uit over de prijzen en de voorwaarden van dergelijk vervoer(4).

---

(1) R. MAES, a.w., nr. 549 e.v.; cfr. infra., p. 185 e.v..

(2) Vanaf 1963 verbindt ook de gasnijverheid zich tot de overeenkomst die, ditmaal op initiatief van de regering wordt gewijzigd in 1964. De samenvatting van het Controlecomité wordt tevens aangepast : R. MAES, a.w., nr. 594.

(3) W. 1 aug. 1960 betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding, B.S. 12 aug. 1960.

(4) Art. 67-68; K.B. 9 sept. 1967, B.S. 13 okt. 1967, art. 67 e.v.; DE VROEDE, a.w., nr. 452,

Drie ambtenaren van het departement van Verkeer, waaronder de voorzitter, vormen de regeringsdelegatie; de N.M.B.S. heeft één afgevaardigde; verder worden, op voordracht van de meest representatieve betrokken beroepsorganisaties door de Minister benoemd : twee vertegenwoordigers van de vervoerders, twee van de tussenpersonen in het vervoer van goederen, twee van de gebruikers (in werkelijkheid 1 van het V.B.O.) en drie van de in een vervoerbedrijf tewerkgestelde werknemers (1). Deze sector valt, op grond van de afwijkende wettelijke beschikkingen dus geheel buiten de algemene prijzenwet (2).

9. De verbruikersprijs van rund- en varkensvlees is zeker onderworpen aan de algemene prijzenwet (3). De prijzen zijn bepaald volgens verplichte typeversnijdingen van het vlees; een werkgroep adviseert over de toepassingsproblemen i.v.m. de prijsregeling (4). Naast ambtenaren van Economische Zaken bestaat deze uit afgevaardigden van de Landsbond van beenhouwers en spekslagers van België, van de Vereniging der grote distributieondernemingen van België en van de Belgische vereniging der voedingsbedrijven met bijhuizen; de verbruikers worden vertegenwoordigd door leden van hun delegatie in de commissie tot regeling der prijzen.

- 
- (1) In toepassing van dezelfde reglementering adviseert een op vergelijkbare wijze samengestelde Commissie voor wegvervoer (Commission des transports routiers) voor elke (andere) kwestie i.v.m. de sector : art. 64-66.
- (2) De taxitarieven vallen er daarentegen wel onder; het Comité van advies voor taxis (art. 23 W. 23 juni 1969 betreffende de taxidiensten, B.S. 28 juni 1969; K.B. 29 sept. 1971, B.S. 19 okt. 1971) behandelt op verzoek van de Minister slechts andere problemen i.v.m. taxivervoer. Openbaar personenvervoer over de weg valt onder afwijkende regelingen zodat het Comité van advies van de personenvervoerdiensten over de weg (Besl.W. 30.12.46, zie K.B. 9.8.68, B.S. 31.10.68) hoofdzakelijk over andere aangelegenheden adviseert (de contactcommissie autobus zou bvb. aandacht hebben besteed aan de bepaling om een "standaardkostprijs per kilometer"). De vergoedingstarieven voor de vergunde tussenkomsten van vervoercommissio-nairs, vervoermakelaars en commissionair-expediteurs kunnen door de Koning worden vastgesteld op advies van de 3 raadgevende comités van deze beroepsgroepen : W. 26 juni 1967, B.S. 27 sept. 1967, art. 8-9; K.B. 30 jan. 1968 tot instelling van de raadgevende comités, B.S. 16 febr. 1968, gew. bij K.B. 27 juli 1972, B.S. 28 okt. 1972. Zie de andere prijsregelingen m.b.t. vervoer : P. DE VROEDE, a.w., nr. 452-460.
- (3) Zie M.B. 27 maart 1975, B.S. 29 maart 1975, waarbij de verbruikersprijs werd vastgesteld na advies van de commissie tot regeling der prijzen.
- (4) Art. 7 van genoemd K.B..

10. Sedert 1952 worden de pachtprizen gereglementeerd uit hoofde van een afzonderlijke wetgeving (1); in 1969 werd een versoepeling nagestreefd van een door sommigen als te strikt gevoelde beperking en wel door het vastleggen van een maximum toegelaten pachtprijs, waarbij provinciale pacht-prijscommissies tussenkomen (2). De 9 commissies bestaan uit drie vertegenwoordigers van de pachters, voorgedragen door de Provinciale Landbouwkamers en drie vertegenwoordigers van de grondeigenaars, voorgedragen door de Koninklijke Federatie van Belgische Notarissen; zij worden alle door dezelfde ambtenaar van het departement voorgezeten. Zij stellen om de 5 jaar de coëfficiënt vast per landbouwstreek van hun provincie voor de berekening van de maximumgrens van de pachtprizen van landbouwgronden en weiden (3).

11. Slechts op initiatief van een beroepsgroepering van producenten of verdelers die de ontegensprekelijke meerderheid der belanghebbenden vertegenwoordigt een economische reglementering zou worden ingesteld, zou de Raad voor economische geschillen (Conseil du contentieux économique) hebben tussen te komen (4). Op basis hiervan is aangenomen dat volgens deze procedure privaatrechtelijke prijsafspraken algemeen bindend zouden kunnen worden verklaard, ook al zijn er daarvan geen voorbeelden bekend (5). De Raad voor

---

(1) W. 26 juli 1952, B.S. 16-17-18 aug. 1952 ; thans art. III W. 4 nov. 1969 tot beperking van de pachtprizen, B.S. 25 nov. 1969, en K.B. 13 maart 1970, B.S. 21 maart 1970.

(2) Zie Gedr. St., S., 1968-69, nr. 422, p. 15 e.v.; A. VAN HOESTENBERGHE, "De nieuwe pachtwetgeving en de notariële praktijk; de algemene lijnen", in Ts.Not. 1970, p. 1-19; G. TRAESE, "De nieuwe wet op de landpacht", in : T.P.R. 1969, p. 495-656, nr. 145-146.

(3) K.B. 13 maart 1970, B.S. 21 maart 1970 en K.B. 27 mei 1975, B.S. 11 juni 1975. Vgl. Cass. 27 sept. 1974 inzake Devue/Machiels, Arr.H.v.Cass., 1974, p. 128.

(4) Vgl. art. 1 K.B. nr. 62 d.d. 13 jan. 1935, B.S. 18 jan. 1935 en art. 4bis W. 22 jan. 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen; zie arresten Raad van State nr. 13324, 13325 en 13326 d.d. 15 jan. 1969 inzake N.V. Ganda Molens cs., Braet cs. en N.V. Ganda Molens / Belgische Staat, Arr.R.v.St., 1969, p. 63-68.

(5) Zie P. DE VROEDE, a.w., nr. 38-40; slechts de economische reglementering van de contracten in de petroleumsector (K.B. 20 juni 1975, B.S. 19 aug. 1975) bevat indirect een prijsclausule (art. 7 : "Geen enkele verplichting tot toepassing van tarieven bij de verkoop van produkten of bij het verlenen van diensten mag door de leverancier opgelegd worden...") maar dit is geen prijsregeling zoals in de tekst bedoeld.

economische geschillen komt tussen in geval van een scheidsrechtelijk niet opgelost of op te lossen geschil t.a.v. een voorstel tot dergelijke reglementering; hij adviseert terzake de Koning waarbij een negatief advies bindend is. Is de Raad voor economische geschillen een orgaan dat adviezen uitbrengt, toch heeft hij soms, zoals gezegd, een beslissende stem en oefent hij een (quasi-)jurisdictionele taak uit; ook aan de samenstelling is te merken dat het niet gaat om een adviesorgaan naar het model van degene die eerder zijn besproken; hij bestaat integraal uit magistraten en eremagistraten (1).

Bij de behandeling van de prijzenwet voor farmaceutische specialiteiten is voorgesteld de Raad voor economische geschillen te laten tussenkomen, op verzoek van elke betrokkene of betrokken representatieve organisatie om vast te stellen of een ministerieel besluit, getroffen in uitvoering van de wet, wel getroffen werd in de voorgeschreven vormen en voorwaarden. De indiener van bedoeld amendement was van oordeel dat voor dergelijke belangrijke beslissingen zulke bijzondere procedure noodzakelijk was; het werd door de Kamercommissie eenvoudig verworpen (2). Het amendement werd hernomen en nadien ingetrokken, nadat meer bepaald de verplichting was opgenomen om het advies van de prijzencommissie voor de farmaceutische specialiteiten in te winnen bij het vastleggen van de criteria voor maximumprijzen (3).

12. Het belang en de geldigheid van indexclausules als waardebeveiligingsbedingen wordt, in een periode van waardeschommelingen van het geld, genoegzaam onderkend : zij wordt als één der meest geschikte wisselende schaalclausules beschouwd (4). Niet alleen is een indexcijfer een

---

(1) Hij wordt bijgestaan door twee deskundigen, terwijl voor zijn tussenkomst uit hoofde van de W. 27 mei 1960, B.S. 22 juni 1960 (err. 6 juli 1960) tot bescherming tegen misbruik van economische machtspositie aan de Raad het advies van nog twee deskundigen wordt toegevoegd - gekozen uit een lijst van minstens 10 namen die om de 2 jaar door de C.R.B. wordt opgesteld.

(2) Gedr.St., K., 1974-75, -nr. 504/3 en nr. 504/4, p. 11.

(3) Gedr.St., K., 1974-75, nr. 504/4, p. 11; art. 3 W. 9 juli 1975.

(4) Y. SCHOENTJES-MERCHIEERS, De waardebeveiligingsbedingen in het recht van de landen der E.E.G., Brussel 1968, nr. 246 e.v. en 614 e.v. (618); dez., "Geld, tijd, waarde en recht : de rechtsbescherming tegen de waardeschommelingen van het geld", in : Recht in beweging, deel II, Deurne-Antwerpen 1973, p. 831-847.

waardemeter (1), maar tevens heeft de wetgever sinds de laatste twee decennia regelmatig ingegrepen om lonen, wedden, sociale vergoedingen, pensioenen e.dgl. aan de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen te koppelen; meer dan de helft van het nationaal inkomen is aldus rechtstreeks gebonden (2) : als dusdanig is het "tevens en vooral een middel om botsingen tussen de ondernemingen en het personeel ervan te vermijden" (3). Meteen wordt inzichtelijk hoe de indexcijfers, enerzijds, voorwerp zijn van ingewikkelde technische en wetenschappelijke berekeningsmethoden en, anderzijds, de belangen van werkgevers, werknemers en rechthebbers op sociale vergoedingen rechtstreeks raken.

Sedert 1921 wordt de index der groothandelsprijzen gepubliceerd; de index der kleinhandelsprijzen sedert 1922 en de levenskostprijsindex sedert 1930 (4). In 1935 werd de Commissie van het indexcijfer der kleinhandelsprijzen ingesteld daar de regering had vastgesteld dat het gebied van toepassing van het indexcijfer aanzienlijk was uitgebreid nadat het aanvankelijk diende tot het behoud van de contractueel vastgelegde lonen op het peil van de prijs van het levensonderhoud (5). De commissie is samengesteld uit speciaal bevoegde personaliteiten, doch een zekere feitelijke belangenvertegenwoordiging blijkt uit de aanduiding : vier hoogleraren en de bestuurder van de Hoge Arbeidsschool, het diensthoofd van het Centraal nijverheidsbureau, een afgevaardigde van een Kamer van Koophandel, een afgevaardigd beheerder van een bedrijf en twee afgevaardigden van (de liberale en de christelijke) vakorganisaties. De commissie moest de berekeningsmethoden bestuderen, de opgenomen prijzen onderzoeken op verslag van de administratie en bezwaren ontvangen die tegen een bepaald punt van de index

- 
- (1) Men onderscheidt het (monetaire) indexcijfer der kleinhandelsprijzen dat de prijzen en kosten van goederen en diensten op gelijke voet plaatst, het (budgettaire) indexcijfer van de kosten voor levensonderhoud waarin ook het belang van de produkten en diensten in het verbruik wordt verrekend door een weging en het prijsindexcijfer bij consumptie waarin nog andere verbruikersuitgaven (bvb. geneeskundige verzorging) worden verrekend.
- (2) Gedr. St., K., 1967-68, nr. 4-XII/7, p. 105; Y. SCHOENTJES-MERCHIEERS, a.w., nr. 252 en 620; dez., p. 841-842. Bij de bespreking van de Rijks-middelenbegroting en de begroting der buitengewone ontvangsten 1974 is herhaaldelijk de indexering der belastingsschalen ter sprake gebracht : P.H., K., 21 nov. 1973.
- (3) Gedr. St., K., 1967-1968, nr. 4-XII/7, p. 104.
- (4) Y. SCHOENTJES-MERCHIEERS, a.w., p. 155 noot 93.
- (5) K.B. 2 april 1935, B.S. 4 april 1935, met Verslag aan de Koning.

zouden worden gericht; zij kon leden afvaardigen om een onderzoek in te stellen. Ook hieruit blijkt de dubbelzinnigheid rond het indexcijfer : de wetenschappelijke en de belangenbenadering worden in de commissie samengebracht (1).

Na de oorlog werd zij vernieuwd als Commissie der indexcijfers van de kleinhandelsprijzen en van de levensduurte; haar opdracht werd uitgebreid tot al de indexcijfers en er werd expliciet voorzien dat beroep kon worden gedaan op de medewerking van wetenschappelijk bevoegde personen. De departementen van Arbeid, Landbouw en Ravitaillering, de Centrale dienst voor de statistiek en de studiedienst van Economische Zaken konden zich met raadgevende steun laten vertegenwoordigen; de vertegenwoordigers van de patroons- en werkliedenorganisaties die een steeds actievare rol in de commissie speelden konden zich laten vervangen of bijstaan door deskundigen van hun organisaties (2).

In 1967 werd het indexcijfer opnieuw en grondig hervormd; dit was aanleiding tot de vervanging van de bestaande commissie door de huidige Indexcommissie (Commission de l'indice) (3). Enerzijds wordt de opdracht enigszins ingekrompen : formeel kan de commissie geen bezwaren meer ontvangen en onderzoeken ter plaatse verrichten. In het algemeen adviseert de commissie over alle vraagstukken i.v.m. de drie indexcijfers terwijl zij maandelijks de opgenomen kleinhandelsprijzen en de berekende index onderzoekt en hierover adviseert. Anderzijds werd de dubbelzinnigheid in de samenstelling blijkbaar definitief geïnstitutionaliseerd. Naast de voorzitter zijn er vijf stemgerechtigde wetenschappelijke persoonlijkheden, bijzonder bevoegd inzake indexcijfers en uit de diverse universiteiten gekozen, en is er een reële belangenvertegenwoordiging georganiseerd :

- 5 vertegenwoordigers van de vakorganisaties, 4 van het V.B.O., en 1 van de landbouworganisaties. De leden worden door de Minister voor 6 jaar benoemd;

---

(1) In 1939 werd de berekeningsmethode hervormd op basis van de referentie-jaren 1936-38 (voorheen 1914) en met een lokale wegingscoëfficiënt bij de prijsopnamen.

(2) Besl.Rgt. 20 dec. 1945, B.S. 23 dec. 1945; in 1955 werd de index hervormd met als basisjaar 1953, een vermeerdering der opgenomen produkten en een wijziging der lokale weging.

(3) K.B. 22 dec. 1967, B.S. 6 jan. 1968; Gedr.St., K., 1967-68, nr. 4-XII/7, p. 104-112.

de effectieve vertegenwoordiger der landbouworganisaties heeft evenwel slechts een mandaat van 3 jaar, waarna hij voor de volgende 3 jaar zijn plaats ruilt met zijn plaatsvervanger. De departementen Landbouw en Arbeid en Tewerkstelling mogen zich laten vertegenwoordigen, evenals het N.I.S., de Administratie van de nijverheid en de Algemene Directie voor studie en documentatie van Economische Zaken (1). Opvallend is dat de belangengroepen met 10 effectieve stemgerechtigde leden altijd de meerderheid hebben : de 5 stemgerechtigde wetenschapslui en de voorzitter blijven in de minderheid, terwijl de overheidsvertegenwoordigers slechts raadgevende stem hebben (2).

In 1972 werd de index der consumptieprijzen opnieuw hervormd en werden 3 sectoren volgens vaste verhoudingen aangerekend : 30 % diensten, 30 % voeding en 40 % niet-eetbare produkten (3). In 1973 werd de prijs van sommige olieprodukten in de berekening opgenomen (4).

13. De periode der dertiger jaren heeft klaarblijkelijk aanleiding gegeven tot protectionistische maatregelen, zowel t.a.v. het buitenland als t.a.v. sommige vormen van distributie.

Zo was de bescherming van de markt binnen de landsgrenzen, de ontwikkeling van de Belgische handel, en de promotie van Belgische (en Kongolese) produkten het oogmerk van verscheidene commissies (5). Er is wel opgemerkt dat de

- 
- (1) De voorzitter, benoemd door de Minister van Economische Zaken is een ambtenaar van het departement Landbouw; de secretarissen zijn ambtenaren van Economische Zaken.
- (2) In de praktijk schijnen de belangengroepen de grootste belangstelling te ontwikkelen : de inbreng van deskundigen zou eerder technisch en minder frequent zijn. Er is wel opgemerkt dat de adviezen van de Indexcommissie traditioneel sterk verdeeld zijn : P.H., K., 22 nov. 1973, p. 346 (de belangengroepen treden inderdaad onderling verdeeld op).
- (3) T. LUYKX, a.w., p. 582.
- (4) Zie hierover : P.H., K., 22 nov. 1973, p. 336, 343 en 346; het ging om een typisch sterk verdeeld advies der Indexcommissie : vakorganisaties hadden de maatregel voorgesteld, V.B.O. was tegen, de deskundigen tegen en de landbouworganisaties voor indien men tevens andere door hen geëiste hervormingen zou aanbrengen.
- (5) Commissie voor de binnenlandse handel : K.B. 13 februari 1935, B.S. 14febr.1935. Studiecommissie voor de ontwikkeling van de binnenlandse markt : M.B. 8 nov. 1935, B.S. 11-12-13 nov.1935; Commissie voor de kleinhandel : M.B. 8 sept. 1936, B.S. 9 sept. 1936; de aanstelling van een Koninklijk commissaris voor de middenstand (dhr. F. Collin) : K.B. 28 oct. 1936, B.S. 30 oct. 1936. Zie ook K.B. nr. 204 d.d. 1 oct. 1935 i.v.m. de Bestendige commissie van advies inzake contracten en aanbestedingen, B.S. 3 okt. 1935, in werking gesteld bij K.B. 8 nov.1935, B.S. 11-12-13 nov. 1935.

beschermende of "normaliserings"-maatregelen die werden genomen veeleer behoudend waren en slechts te begrijpen als een verregaande tegemoetkoming aan niet steeds even gerechtvaardigde eisen van de toenmalige handelaars of middenstand (1). Sedertdien is in elk geval jarenlang gewerkt met voorlopige oplossingen en elkaar opvolgende wetgevingen zonder dat het probleem van de distributie structureel grondig werd geregeld : zgn. grendelwetten op de inplanting van grotere distributieondernemingen hebben de materie geregeld van 1937 tot 1959 (2). In februari 1959 kwam het tot een gentlemen's agreement waarbij de grote bedrijven geen initiatieven zouden nemen in steden met minder dan 50.000 inwoners (met uitzonderingen voor enige agglomeraties, zodat men toch in ongeveer 30 steden nieuwe warenhuizen zou kunnen vestigen) tot 1 januari 1961, en waarbij de overheid enerzijds zou afzien van verlenging of vernieuwing van de grendelwetgeving en anderzijds een nieuw hulpprogramma voor de middenstand zou voorzien (3). Sedert april 1962 is de bouw of verbouwing van warenhuizen onderworpen aan de wetgeving ruimtelijke ordening en stedenbouw (4).

Bij de instelling van de Bedrijfsraden vanaf 1948 was de vraag gerezen of ook de distributieproblemen onder hun bevoegdheid kwamen; deze werden inderdaad toevertrouwd aan de bedrijfsraden die voor het overige een verticale structuur (sectorieel) hadden (infra). Toch bleef de vraag bestaan welk orgaan de algemene distributievraagstukken zou behandelen : de C.R.B. of een bijzondere Bedrijfsraad; (5) het werd een compromis in de vorm van een bij de C.R.B. aanleunende speciale commissie voor de distributie die haar werkzaamheden eind 1955 aanvatte. Zij werd samengesteld uit een aantal leden gekozen binnen de C.R.B. : nijverheid, landbouw, bank- en verzekeringswezen, de drie vakorganisaties, organisaties van de handel, verbruikscoöperaties en H.R.M.; daarnaast werd een aantal leden opgenomen eventueel van buiten de

---

(1) Zie de zeer scherpe kritiek bij : F. BAUDHUIN, Histoire...., T. I., a.w., p. 284-286 en T. 2, p. 307-315; J.J. BODDEWIJN, a.w., p. 54 e.v..

(2) W. 13 jan. 1937; B.S. 17 jan. 1937;  
W. 12 mei 1948; B.S. 2 juni 1948; over dit alles : J.J. BODDEWIJN, a.w., p. 117.

(3) J.J. BODDEWIJN, a.w., p. 117.

(4) W. 29 maart 1962, B.S. 12 april 1962 zoals gewijzigd.

(5) adv. C.R.B. 23 maart 1955.



C.R.B. : handel, organisaties door de H.R.M. in de C.R.B., afgevaardigden van vrijwillige filiaalbedrijven, distributieorganisaties i.v.m. buitenlandse handel en twee grote vakorganisaties. BODDEWIJN signaleert hierbij dat het belang van de commissie kon blijken uit het feit dat het aldan het enige orgaan was waarin al de verschillende distributievormen waren vertegenwoordigd; nochtans : "Its successes and failures have paralleled those of other advisory bodies" (1).

De speciale commissie heeft verscheidene problemen bestudeerd zoals de grendelwet, de verplichte avondsluiting, de opruimingsperiode, het handelsregister enz...; zij brengt ook statistieken i.v.m. de distributie samen. Zij is er nooit in geslaagd een oplossing te geven aan de distributieproblematiek (2).

In 1971 werden door de Minister van Openbare Werken geen toelating meer verleend voor de oprichting van warenhuizen e.dgl. buiten de in de ontwerp-gewestplannen omschreven woonzones (3). Op 19 oktober 1972 werd op een "dag van de distributie" de problematiek besproken; verscheidene wetsvoorstellen terzake werden rond die periode ingediend terwijl de Hoge Raad voor de Middenstand het probleem tevens behandelde (4). Op aandringen der vakorganisaties werden confrontaties tussen kleine en grote distributiebedrijven georganiseerd in opeenvolgende commissies, opgericht door de Ministers van Openbare Werken, Middenstand en Economische Zaken : de Nationale commissie der shopping-centers (commissie-Lemoine, later-Demoen) onderzocht de aanvragen uit oogpunt van

---

(1) J.J. BODDEWIJN, a.w., p. 73-74, de ledenlijst alsmede een beknopt overzicht van haar (veelal beperkte) werkzaamheden worden jaarlijks opgenomen in het verslag van de C.R.B..

(2) Ibid., p. 226.

(3) Gedr.St., K., 1974-75, nr. 609/5, p. 2.

(4) Gedr.St., K., 1971-72, nr. 281/1 (invoering sociaal-economische criteria en adviesorganen); Gedr.St., K., 1971-72, nr. 723/1 (medebeslissingsrecht over de bouwaanvraag aan de Ministers van Economische Zaken en Middenstand); Gedr.St., K., 1973-74, nr. 725/1 (tijdelijke blokkering van 3 jaar); Gedr.St., K., B.Z. 1974, nr. 77/1 (tijdelijke blokkering van 10 jaar); Gedr.St., K., B.Z. 1974, nr. 100/1 (algemeen vestigingsprogramma voor handel en dienstverlening; uitbreiding kredietverlening; structuurhervormingen in de distributiesector). Advies van 14 febr. 1973 en motie van 20 dec. 1973 van de H.R.M. : Jaarverslag 1973, p. 77-79.

ruimtelijke ordening via een ambtenarencomité. De Commissie distributie-planologie (commissie-d'Alcantara) maakte een verslag op over distributie-planologische en sociaal-economische criteria. De Gemengde Commissie voor de Distributie (commissie-Dehaene) adviseerde over de sociaal-economische aspecten van de distributie en moest voorstellen tot planning formuleren : in 1974 werden door toedoen van deze commissie en een werkgroep van ambtenaren nieuwe inplantingen afhankelijk gemaakt van een socio-economisch onderzoek (1). Einde 1974 kwam in de commissie moeizaam een akkoord tot stand dat tot nieuwe wetgeving zou leiden (2). Vooreerst werd een nieuwe doch tijdelijke grendelwet goedgekeurd, blijkbaar ter voorkoming van een te grote toevloed van aanmeldingen (3). Vervolgens werd een wet betreffende de handelsvestigingen goedgekeurd met een procedure volgens dewelke naast de bouwvergunning een sociaal-economische vergunning moest worden bekomen (4) : daarbij komen diverse organen tussen omdat werd aangevoerd dat met de (wettelijke) beoordeling van sociaal-economische criteria, de deelneming van de belanghebbenden aan het beleid als belangrijkste oogmerk werd vooropgesteld.

De rol van belanghebbenden zou het best tot uiting komen in de 9 provinciale commissies voor de distributie die herhaaldelijk als de spil van het nieuw

- (1) Gedr. St., K., 1974-75, nr. 609/5, p. 2 en 17. Zulks was een louter feitelijke maatregel gezien een bouwvergunning juridisch volstond; op 31 dossiers werd in 1974 ongunstig geadviseerd in 14 gevallen.
- (2) Zie de samenstelling der commissie, de door haar toegepaste criteria en de tekst van het akkoord : Gedr.St., S., 1974-75, nr. 584/1, bijlagen p. 26-55. In de Senaatscommissie rees nogal wat verzet tegen de wijze van opdringen van wetsontwerpen via "corporatistisch" prealabel overleg : Gedr.St., S., 1974-75, nr. 584/2, p. 7-8.
- (3) W. 3 juni 1975, B.S. 4 okt. 1975; hiermede werd een merkwaardig staaltje legistiek vertoond : de blokkering gold van 1 jan. tot 1 juli 1975, het ontwerp werd slechts ingediend op 11 februari, gestemd op 7 mei, bekrachtigd en afgekondigd op 3 juni en gepubliceerd op 4 oktober. Er was een weliswaar algemeen geformuleerde derogatiemogelijkheid maar die kon volgens de voorbereidende werken slechts worden toegepast op 6 dossiers waarover het ambtenarencomité, empirisch samengesteld binnen de commissie voor de distributie, reeds gunstig had geadviseerd. Juridisch was de blokkering geformuleerd als het uitstel van het nemen van beslissingen inzake de toekenning van bouwvergunningen.
- (4) W. 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen, B.S. 1 juli 1975, gew. bij W. 9 juli 1976, B.S. 3 aug. 1976.

stelsel van overleg werden genoemd (1). Onder voorzitterschap van een bestendig afgevaardigde bestaan zij uit twee leden voor de verbruikersorganisaties uit de Raad voor het Verbruik, twee leden van de representatieve werknemersorganisaties, vier leden voor de in de H.R.M. zetelende organisaties, een lid voor de landbouworganisaties en één voor de geïntegreerde handel (2). De provinciale commissies komen slechts tussen na gunstig advies van het sociaal-economisch comité : alsdan brengen zij een gemotiveerd advies uit met weergave der verschillende standpunten aan het College van Burgemeester en Schepenen dat over de machtiging beslist. Bij ongunstig advies van het sociaal-economisch comité komen de provinciale commissies niet tussen, zodat toch wel in vraag kan worden gesteld of zij werkelijk de spil zijn (3).

De Nationale commissie voor de distributie lijkt een opdracht te hebben die toch ook belangrijk is : zij adviseert over de zone-indeling (en daarmee over de inplantingen die onder toepassing van de wet vallen), over de wijziging van de oppervlakte - normen (idem) en over de criteria waaraan de voorgestelde projecten moeten voldoen; daarentegen adviseert zij niet over

- 
- (1) Art. 3 en 5 W. 29 juni 1975; K.B. 10 okt. 1975, B.S. 15 nov. 1975 (err. B.S. 11 dec.) (samenstelling); K.B. 24 okt. 1975, B.S. 4 nov. 1975 gew. bij K.B. 27 febr. 1976, B.S. 13 maart 1976 (organisatie en werkingsmodaliteiten): zij vergadert geldig indien 3 van de 5 samenstellende groepen vertegenwoordigd zijn; de kostendekking door Economische Zaken werd geschrapt.
  - (2) Zoals de Raad van State opmerkte is niet aangegeven hoe de landbouwvertegenwoordiger wordt aangeduid, noch wat het begrip geïntegreerde handel beduidt.
  - (3) Tot aan de W. 9 juli 1976, B.S. 3 aug. 1976, was beroep mogelijk tegen de beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen tot weigering, verplicht aldus genomen na ongunstig advies van het sociaal-economisch comité; deze beroepsmogelijkheid werd in de senaatscommissie ingevoerd tegen het akkoord van de gemengde commissie voor de distributie in. Toen zij werd geschrapt, is er op gewezen dat in de beroepsprocedure de provinciale commissies niet tussenkomen zodat het mogelijk was tot een machtiging te komen zonder hun adviserende tussenkomst. Zulks werd in strijd geacht met hun centrale rol in het overlegstelsel.

het door de ondernemingen met hun aanvraag in te dienen dossier (1).

- Zij wordt in kennis gesteld van het advies van de provinciale commissies en van de beslissingen van het College van Burgemeester en Schepenen; zoals de aanvrager, kunnen haar leden "om redenen ingegeven door de belangen die zij in de schoot van deze Commissie vertegenwoordigen" beroep aantekenen tegen de beslissingen van het college (2).

Het is dus niet de nationale commissie die als dusdanig het beroep inleidt; wel komt zij in de beroepsprocedure tussen met een advies, aan het Interministerieel Comité, over de sociaal-economische criteria en dat de verschillende standpunten in de nationale commissie weergeeft.

Een Interministerieel Comité doet uitspraak over het beroep; het wordt door de Koning samengesteld (3).

Het sociaal-economisch comité voor de distributie onderzoekt de ingediende dossiers op hun conformiteit met de eerder vermelde criteria; het geeft een gemotiveerd en collegiaal advies (4). Bij een ongunstig advies van het comité moet het College van Burgemeester en Schepenen een negatieve beslissing nemen (5); bij gunstig advies verloopt de procedure verder zoals reeds beschreven. Het uitblijven van een advies staat gelijk met een ongunstig advies; een nieuwe aanvraag kan rechtstreeks bij het comité worden ingediend.

- 
- (1) W. 29 juni 1975 : art. 1, § 1, e en 2 en art. 9, lid 1; K.B. 8 aug. 1975, B.S. 30 aug. 1975 (zone-indeling); K.B. 8 aug. 1975, B.S. 30 aug. 1975 (criteria; zie reeds de besluiten van de Gemengde commissie voor de distributie : Gedr. St., S., 1974-75, nr. 584/1, p. 36-39). De samenstelling van het dossier wordt bepaald door de Ministers van Middenstand en Economische Zaken (art. 7 W.); dit was reeds uitgewerkt door de commissie-Dehaene : Gedr.St., S., 1974-75, nr. 584/1, p. 40-47.
- (2) Tot de wijzigingswet van 9 juli 1976 ook tegen de gebonden negatieve beslissing van het college na ongunstig advies van het sociaal-economisch comité; sedertdien slechts tegen de beslissingen genomen na gunstig advies van dit comité resp. advies van de provinciale commissie.
- (3) K.B. 9 sept. 1975, B.S. 15 okt. 1975, gew. bij K.B. 28 jan. 1976, B.S. 29 jan. 1976 (samenstelling) : Ministers van Economische Zaken, Middenstand, Openbare Werken en van Gewestelijke Aangelegenheden (naar gelang het gewest).
- (4) De Raad van State was van oordeel dat de term "collegiaal" als inhoudloos moest worden weggelaten; hij is behouden, allicht om het onderscheid met de adviezen van de nationale en provinciale commissies, die de verschillende standpunten behoren te bevatten, te beklemtonen : verwacht werd kennelijk dat de laatste veelal verdeeld zouden zijn terwijl het eerste noodzakelijk gelijkgestemd behoort te zijn.
- (5) Hiertegen is slechts gedurende korte tijd beroep mogelijk geweest, zoals uit volgend overzicht blijkt : geen beroep in het oorspronkelijk ontwerp en na de W. 9 juli 1976; beroep wel mogelijk na wijziging van het ontwerp in de senaatscommissie (zie het amendement tegen : Gedr.St., S., 1974-75, nr. 584/3) en tot aan de wijzigingswet.

Bij uitblijven van een beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen kan het comité een beslissing nemen. Het sociaal-economisch comité is samengesteld uit gespecialiseerde ambtenaren van ministeriële departementen en openbare instellingen (1). Zo worden de criteria opgesteld op voorstel of advies van de nationale commissie (overleg) maar getoetst door het sociaal-economisch comité (technisch); die toetsing is definitief bij ongunstig advies (technisch) maar wordt bij gunstig advies hernomen in de provinciale commissie (overleg). Beroep is mogelijk vanuit de afvaardigingen in de nationale commissie (zonder overleg), met advisering door de nationale commissie die de aanvrager op diens verzoek hoort (overleg) en wordt behandeld door het interministerieel comité (technisch). In 2 gevallen kan dus een technisch comité beslissen of virtueel beslissen (bindend ongunstig advies van het sociaal-economisch comité of beslissing van het interministerieel comité). Kenmerkend is de ruime confrontatie die plaats heeft : ambtenaren van verscheidene departementen (2), politieke figuren (3), en belangengroepen (4). Maar het is nauwelijks uit te maken of het zwaartepunt nu ligt bij de Provinciale Commissies, zoals herhaaldelijk werd gesuggereerd, en dus gedeconcentreerd zou zijn en gekenmerkt door overleg dan wel bij het veeleer technische Sociaal-Economisch Comité, door de Raad van State getypeerd als de draaischijf in de besluitvorming. Het lijkt wel logisch, indien men de inplantingen aan criteria wil binden, het niet-voldoen daaraan

- 
- (1) art. 6 W.; K.B.8 okt. 1975, B.S. 16 okt. 1975 (samenstelling), K.B. 23 okt. 1975, B.S. 6 nov. 1975 gew. bij K.B. 15 dec. 1975, B.S. 31 dec. 1975 (benoemingen); K.B. 8 aug. 1975, B.S. 30 aug. 1975 (werkingsmodaliteiten).
  - (2) in het Sociaal-Economisch Comité : Economische Zaken (o.m. voorzitter), Middenstand (o.m. ondervoorzitter en deelneming van het Economisch en sociaal instituut voor de middenstand), Openbare Werken (geregionaliseerd), Arbeid en Tewerkstelling en Landbouw.
  - (3) In het Interministrieel Comité : de Ministers van Economische Zaken, Middenstand, Openbare Werken en Gewestelijke Aangelegenheden.  
In de Provinciale Commissie : de Bestendig Afgevaardigde en bij de gemeentelijke beslissing het College van Burgemeester en Schepenen.
  - (4) In de Nationale Commissie : verbruikers-, vak-, landbouw- en middenstandsorganisaties, VBO, geïntegreerde handel en groothandel. In de Provinciale Commissies: niet het VBO en de groothandel. Op te merken dat in de speciale commissie voor de distributie (CRB) de verbruikers steeds nog slechts zijn vertegenwoordigd door de verbruikerscoöperatieven.

door een negatieve beslissing te laten volgen (1); bij de individuele beslissing is dan geen overleg te pas gekomen maar de criteria zijn in overleg opgesteld. De aanduiding van een politieke beroepsinstantie leek wellicht de enige uitweg om na zoveel technische advisering en belangenafweging als de procedure voorziet nog tot een uitspraak te kunnen komen; maar is het ook redelijk of logisch om voor dergelijk dossier over de inplanting van een grootwarenhuis de aandacht te vergen van vier ministers? Of is zulks de enige uitweg voor een over-beadviseerd, en aldus te beladen dossier? Heel wat belangen mogen meepraten; de geïntegreerde handel, over wiens dossiers het gaat heeft welgeteld 2 mandaten op 18 in de Nationale Commissies. De gehele wetgeving roept toch wel de vraag op of niet het probleem overtrokken is, wellicht uit behoefte aan een regeling voor 'n structureel probleem dat men jarenlang niet heeft opgelost en uitgesteld tot op 'n ogenblik dat er structureel veel minder ruimte was voor oplossingen.

14. Bij de parlementaire behandeling van de wet op de verkopen op afbetaling en hun financiering (2) was nogal wat te doen over het nut van de tussenkomst van een adviescommissie t.a.v. de uitvoering (in ruime mate aan de Koning opgedragen) en de toepassing van de wet. Nadat het ontwerp, dat zelf was voorbereid door een commissie van het departement van financiën, bij het parlement was aanhangig gemaakt, maakte de C.R.B. een advies over aan de Bijzondere Senaatscommissie die het besprak (3). Daarin stelde de C.R.B. dat

---

(1) Niet aan alle criteria moet positief zijn voldaan, maar de globale balans moet gunstig zijn : Gedr.St., S., 1974-1975, nr. 584/1, p. 5.

(2) W. 9 juli 1957, B.S. 26 juli 1957, gew. bij W. 5 maart 1965, B.S. 27 maart 1965.

(3) Bijlage bij : Gedr.St., S., 1956-57, nr. 91, p. 62-90.

dat hij het onontbeerlijk achtte, gelet op het technisch karakter en de economische en sociale aspecten van de behandelde vraagstukken, dat de Minister door een adviescommissie zou worden bijgestaan. Op eigen initiatief en op verzoek van de Minister zou deze over alle toepassingsvraagstukken adviseren terwijl zij t.a.v. sommige uitvoeringsbepalingen verplicht zou moeten worden geraadpleegd. De C.R.B. ontwierp een voorbeeld van samenstelling, gebaseerd op de vertegenwoordiging van de verschillende bij de zaak betrokken belangen, en wel als volgt : leden aangewezen door bemiddeling der C.R.B. die op paritaire basis de voornaamste betrokken kringen en sectoren zouden vertegenwoordigen; leden vanwege de betrokken ministeries en parastatale kredietinstellingen en tenslotte technici-vertegenwoordigers van de ondernemingen (1). De Minister oordeelde dergelijk voorstel niet te moeten weerhouden "eensdeels omdat verscheidene instellingen kunnen beweren in economische en sociale aangelegenheden een bevoegd advies te moeten geven, en anderdeels omdat dringende maatregelen, die wegens de omstandigheden geboden zijn, niet overeen te brengen zijn met de traagheid en het gebrek aan soepelheid van een tussenkomst van een zuiver adviserende commissie". Een wat meer genuanceerd standpunt werd ingenomen t.a.v. de idee om het advies van de Nationale Bank in te winnen bij uitvoeringsmaatregelen : zij zou wel worden geraadpleegd als haar bevoegdheidsterrein werd geraakt, maar zonder dat het wenselijk was dergelijk gebruik wettelijk te bekrachtigen nu haar adviezen alleszins geen openbaar karakter zouden kunnen dragen en daar aan andere instellingen (bv. H.R.M.) het adviesrecht niet zou kunnen geweigerd worden indien men dit voor de Nationale Bank wettelijk zou vastleggen (2).

Toch werd nog in 1957 een Commissie van advies voor de verkoop op afbetaling ingesteld, teneinde adviezen uit te brengen over de toepassingsmaatregelen van de wet en de aan deze wet aan te brengen wijzigingen (3). Behalve de

- 
- (1) Het voorbeeld was : een voorzitter en 14 leden, aangewezen door bemiddeling van de C.R.B. : 1 voor de grote distributie-ondernemingen, 2 voor de K.M.O., 1 voor de Belgische Vereniging der Banken, 2 voor de industrie, 1 voor de landbouw en 7 voor de representatieve werknemersorganisaties; 5 afgevaardigden van departementen en 3 van de openbare kredietinstellingen; 8 van de financieringsondernemingen (waaronder opnieuw : Belgische vereniging der Banken, K.M.O. en grote distributieondernemingen).
- (2) Gedr.St., S., 1956-57, nr. 91, p. 30-31, 84-85, 97. Er werd nadien nog een aanvullend parlementair verslag opgemaakt "na kennisname van de talrijke memories, door verschillende groeperingen toegezonden" : Gedr.St., S., 1956-57, nr. 214.
- (3) K.B. 29 nov. 1957, B.S. 4 dec. 1957.

voorzitter en ondervoorzitter en secretaris bestond zij uit "ten minste" tien vertegenwoordigers van de meest representatieve werklieden- en verbruikersorganisaties, zes van de verkopers en de financierings- en verzekeringsmaatschappijen en vijf vertegenwoordigers voor de nijverheid in het algemeen, resp. de metaal-, auto-, hout- en textielsectoren. Ambtenaren van zes departementen, waaronder Arbeid en Sociale Voorzorg konden als waarnemer de vergadering bijwonen.

Een hele tijd na de wetswijziging van 1965, waarbij de regeling tot de persoonlijke leningen op afbetaling werd uitgebreid (1), werd in 1970 de adviescommissie hervormd tot "Commissie van advies voor de verkoop, de lening en de persoonlijke lening op afbetaling" met eenzelfde taakomschrijving (o.m. wijzigingsvoorstellen t.a.v. de wet) (2). Buiten voorzitter, ondervoorzitter en secretaris bestaat zij uit : zes vertegenwoordigers van de beroepskringen betrokken bij de verkopen , de financieringen en de persoonlijke leningen op afbetaling en zes leden die de organismen van verbruikers en ontleners vertegenwoordigen (3). Ambtenaren van Economische Zaken, Financiën, Justitie en Middenstand, en afgevaardigden van de Nationale Bank en de Bankcommissie mogen als waarnemer de vergaderingen bijwonen. Zoals voorheen, mogen de leden zich door niet-stemgerechtigde deskundigen laten vergezellen.

De Commissie beraadslaagt zonder aanwezigheidsquorum, en stemt bij meerderheid der aanwezigen; er mag een minderheidsnota bij het meerderheidsadvies worden gevoegd.

De eerste wet van 1957 had, als voorlopige regeling, na 3 jaar moeten worden herzien terwijl bij de aanvullingen van 1965 een "gezamenlijke hervorming" in het vooruitzicht werd gesteld. Ondanks het feit dat de aan de wet aan te brengen wijzigingen nog steeds op het programma van de com-

---

(1) Zie o.m. het advies van de Raad voor het Verbruik d.d. 11 juli 1966 : Raad voor het Verbruik, Verslag over de werkzaamheden van de raad tijdens de periode van 12 nov. 1964 tot 11 juli 1966, p. 36-55.

(2) K.B. 26 febr. 1970, B.S. 3 april 1970; zie V.&A., K., 1 aug. 1978, 2978 : "Het K.B. houdende oprichting spreekt niet over persoonlijke kwalificaties. Er is gestreefd naar een zo ruim mogelijke vertegenwoordiging van alle betrokken kringen".

(3) Bij K.B. werden echter 7 leden per "geleding" benoemd; ook de waarnemers der departementen, van de Nationale Bank en van de Bankcommissie werden door de minister benoemd : M.B. 8 dec. 1970, B.S. 2 maart 1971. De voorzitter, een raadsheer, werd benoemd bij M.B. 3 mei 1971.



missie staan werd hieraan, op details na, niet veel gedaan (1).

15. Sedert 1963 worden aan de producenten van Belgische films produktie-toelagen verleend aan films met toereikend geachte hoedanigheden; in het eerste K.B. was zulks veeleer protectionistisch geformuleerd zodat dit later in meer Europese zin werd aangepast (2). Terzake komt een filmcommissie tussen, ingesteld bij het departement Economische Zaken, en bestaande uit een voorzitter en twaalf leden : vier voor de filmsector, twee omwille van hun technische en artistieke bevoegdheid, en zes voor de betrokken openbare besturen, m.n. Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel (2 leden), Nationale Opvoeding en Cultuur (elk 1 lid), en Economische Zaken (de overigen en de voorzitter) (3). Een merkwaardigheid in de reglementering betreffende de samenstelling is de regel van "inachtneming van een passend evenwicht tussen beide taalgemeenschappen" (4). De commissie adviseert over de voldoende hoedanigheden van een film om voor subsidies in aanmerking te komen, over de erkenning als "Belgische" film en over de toelagepercentages.

De filmcommissie moet niet worden verward met de selectiecommissie voor culturele films, samengesteld uit filmcritici, die adviseert over toelagen aan filmproducties of -manifestaties die de nederlandstalige filmcultuur bevorderen, en evenmin met de Hoge Raad voor nederlandstalige filmcultuur die adviezen uitbrengt over de problemen van cultureel filmbeleid (5).

16. De wetgeving op de verzekeringen is altijd zeer fragmentair tot stand gekomen sedert 1874, later via wetgeving op de arbeidsongevallenverzekering (1903-1904), over levensverzekeringsregimes (1930) en wegvervoer (1934-1956)

---

(1) H. SCHILTZ, Handboek van financiële wetgeving, Antwerpen 1974, p. 43; J. VAN DEN BERGH en A. DE CALUWE, "Afbetalingsovereenkomsten" in A.P.R. 1975, nr. 742-743.

(2) K.B. 23 okt. 1963, B.S. 5.11.63, zoals gew. bij K.B. 12.5.1972, B.S. 27.5.1972 resp. K.B. 24.12.1973, B.S. 31.1.1974. Voor een toepassing : V.&A., S., 26.10.1976, p. 104.

(3) Zie het benoemingsbesluit : M.B. 25.11.1976, B.S. 30.12.1976 dat echter meer leden benoemt.

(4) Dit dateert van 1963; sedertdien zijn er 3 cultuurgemeenschappen en 4 taalgebieden. Wat een "passend evenwicht" is - pariteit of proportionaliteit - is ook niet zo duidelijk.

(5) K.B. 10.11.1964, B.S. 21.11.1964.

naar een meer veralgemeende controle (1975) (1). Bij de wet van 25 juni 1930 (2) werd een Commissie voor de private verzekeringen van negen onderlegde personen inzake verzekeringstechniek en -recht ingesteld, o.m. om t.a.v. machtiging, schrapping en doorhaling van levensverzekeringsondernemingen adviserend tussen te komen maar tevens om adviezen te verstrekken over alle vragen i.v.m. (alle soorten van) privé-verzekeringen die haar door de bevoegde minister zouden worden voorgelegd (3). Deze laatste en ruime bevoegdheidsomschrijving (echter zonder initiatiefrecht) is misschien een indicatie voor de toen wellicht reeds wenselijk geachte veralgemening der overheidscontrole (4). Deze werd slechts ingevoerd bij Wet van 9 juli 1975, waarvan het ontwerp enkele dagen vóór zijn indiening bij de Senaat, zou zijn voorgelegd aan de Commissie voor private verzekeringen (5).

De bevoegdheid van genoemde commissie werd in 1934 uitgebreid tot de kapitalisatieondernemingen zodat zij tevens functioneert als "Commissie voor private verzekeringen en kapitalisatieondernemingen", en adviserend tussen-

- 
- (1) R.P.D.B., Complément III, "Assurances", p. 194 e.v.;  
LES NOVELLES, Droit Commercial, T.V, "Les Assurances", 1969;  
M. FONTAINE, Droit des Assurances, Bruxelles 1975;  
H. CLAASSENS, "De veralgemeende controle op het verzekeringswezen in België", in : De verzekering, 1975, p. 5-90, 353-408, 605-676 en 845-1020 (p. 6 e.v.);
- (2) B.S. 18 juli 1930; K.B. 22.12.1930, B.S. 31 dec. 1930.
- (3) H. SCHILTZ, a.w., p. 95.
- (4) Deze komt alleszins tot uiting in het wetsvoorstel Koelman (Gedr.St., K., 1936-37, nr. 363), het verslag van de Koninklijke Commissaris voor het Verzekeringswezen E. Van Dievoet (benoemd bij K.B. 22 mei 1937), het regeringsontwerp van de vijftiger jaren, uitgewerkt door een Commissie van technici o.l.v. E. Van Dievoet (Gedr.St., S., 1955-56, nr. 49) en het verslag van de heer P. Lambert over de controle op het verzekeringswezen, beëindigd op 31 maart 1970 op verzoek van de Minister van Economische Zaken. Hoewel hier dus voortdurend andere instanties dan de Commissie voor private verzekeringen aan het werk zijn geweest, maakt het verslag-Lambert toch melding van een voorontwerp van controlewet op de verzekeringsondernemingen dat in 1965 door de Commissie zou zijn uitgewerkt.
- (5) W. 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, B.S. 29 juli 1975; zie het ontwerp d.d. 16 febr. 1971 : Gedr.St., S., 1970-71, nr. 269; over het advies van de Commissie voor private verzekeringen : H. CLAASSENS, gec., p. 18.

komt t.a.v. toelatingsaanvragen van deze ondernemingen (1). Voor de uitoefening van deze bevoegdheid wordt de oorspronkelijke commissie uitgebreid met drie personen "bijzonder bevoegd op gebied van kapitalisatieverrichtingen".

In 1936 werd de Commissie met vergelijkbare bevoegdheden bedacht t.a.v. ondernemingen van hypothecaire leningen en werd haar naam daartoe aangepast als "Commissie voor private verzekeringen en hypothecaire leningen" (2). De betrokken ondernemingen moeten een inschrijving aanvragen bij het ministerie van Sociale Voorzorg; t.a.v. dergelijke aanvragen is een advies van de commissie verplicht (art. 36 en 37). De commissie heeft t.a.v. hypothecaire leningen, zoals t.a.v. verzekeringen, maar anders dan t.a.v. kapitalisatieverrichtingen, een adviesbevoegdheid over alle kwesties die haar terzake door de bevoegde minister worden voorgelegd (art. 62). Zij wordt uitgebreid met drie leden, "bijzonder bevoegd inzake hypotheekleningsrecht en -techniek" (3). In 1956 werd de Commissie bevoegd gemaakt inzake advisering van de erkenning aanvragen van automobiilverzekeringen (4).

De algemene wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen laat de Koning toe (art. 67) de oude bepalingen van de controlebesluiten op kapitalisatievennootschappen en hypothecaire ondernemingen met genoemde wet in overeenstemming te brengen; zolang dit niet is gebeurd behoudt de oude commissie, telkens in aangepaste samenstelling, haar bevoegdheden t.a.v. die ondernemingen (5). T.a.v. die ondernemingen is echter wel de

- 
- (1) K.B. nr. 43 van 15 dec. 1934 betreffende de controle op de kapitalisatieondernemingen, B.S. 16 dec. 1934 (art. 14 en 5) en de "controleverordening"; K.B. 12 mei 1938, B.S. 15 mei 1938 (art. 41 en 44); H. SCHILTZ, a.w., p. 100.
  - (2) Art. 62 en 42, K.B. nr. 225 van 7 jan. 1936, B.S. 6-7 jan. 1938; H. SCHILTZ, a.w., p. 104.
  - (3) De Commissie voor private verzekeringen bestaat sedert 1974 uit 11 leden (3 ambtenaren, 4 directeurs van verzekeringsondernemingen, 2 hoogleraren, en 2 overige); voor de kapitalisatieondernemingen komen er een actuaaris en 2 directeurs van verzekeringen bij; voor de hypothecaire leningen 3 directeurs van hypotheekondernemingen; voor de autoverzekering 5 directeurs van verzekeringsondernemingen, 2 hoogleraren en 1 ambtenaar.
  - (4) K.B. 24.11.56, B.S. 12 dec. 1956 en K.B. 5.7.67, B.S. 8.7.57, art. 11 opgeh. bij K.B. 12 maart 1976, B.S. 23 maart 1976.
  - (5) Art. 41 e.v. W. 9 juli 1975, in werking getreden op 1 nov. 1975 (zie K.B. 13.11.1975, B.S. 22.11.75).

controledienst voor de verzekeringen bevoegd (art. 29 W.). T.a.v. levensverzekeringsondernemingen, automobiilverzekeringsondernemingen en overige verzekeringsproblemen is de oude Commissie thans opgevolgd door de Commissie voor Verzekeringen.

De nieuwe Commissie moet bestaan uit drieëntwintig door de Koning benoemde leden van Belgische nationaliteit (de wet is ook van toepassing op buitenlandse ondernemingen met Belgische activiteiten), voor termijnen van 6 jaar. Bij de eerste benoeming (art. 41 § 4; K.B. 20 nov. 1975, B.S. 22 nov. 1975) werden zeven mandaten beperkt tot twee jaar en acht tot vier jaar; het mandaat op voordracht van de A.S.L.K. kan pas worden bezet zodra de wet zelf op deze instelling van toepassing wordt (1). Acht mandaten zijn voorbehouden aan vertegenwoordigers van toegelaten ondernemingen, voorgedragen op dubbele lijst door de meest representatieve beroepsorganisaties; vijf mandaten voor "personen die in aanmerking komen om de belangen der verbruikers te vertegenwoordigen", waarvan twee voorgedragen op dubbele lijst door de Raad voor het Verbruik; drie mandaten voor vertegenwoordigers van de verzekeringsbemiddelaars, op dubbele lijst van hun meest representatieve beroepsorganisaties en zes mandaten voor deskundigen of mensen met ervaring, waarvan één op voordracht van de Minister van Financiën (2).

De regering had zich reeds bij het oorspronkelijk ontwerp van controlewet (1971) voorgenomen de samenstelling aan te passen "om een betere representativiteit van de betrokken belangen te bereiken", zeker nu "coöperatie en overleg met de betrokken beroepssectoren" de methode waren bij de veralgemening der controle en nu de vroegere commissie ook wel een zeker corporatisme werd verweten (3). M.n. inzake verbruikersvertegenwoordiging en vertegenwoordiging van de openbare sektor (A.S.L.K.) zou geïnnoveerd worden. Het ontwerp gaf aanleiding tot nogal wat opmerkingen van de Raad van State en van de Senaatscommissie, o.m. over de organisatie van de controle, en de mogelijkheden van uitzonderingen; het werd door de regering aangepast, doch vrijwel uitsluitend wat de vorm

(1) Art. 2 § 3 Wet; K.B. 5 maart 1978, B.S. 30.3.78.

(2) In werkelijkheid : voor de ondernemingen : 5 directeurs van verzekeringsondernemingen, 1 directeur van een hypothecaire onderneming, 1 actuaris; voor de verbruikersbelangen : 1 bestuurder van een verbruikersvereniging, 2 vakbondsvertegenwoordigers, 1 afgevaardigde van een gezinsbeweging, 1 van de coöperaties; voor de bemiddelaars : 1 hoogleraar en 2 makelaars; als overigen : 1 advocaat, 1 hoogleraar, 1 directeur van een nijverheidsonderneming, 1 informaticus en 1 directeur van een verzekeringsonderneming.

(3) Gedr.St., S., 1970-71, nr. 269, p. 41-42; Gedr.St., S., 1970-71, nr. 570, p. 9 en 48.

betreft, en in diezin aangenomen (1). In het laatste Senaatsverslag wordt nog aangedrongen op een evenwichtige vertegenwoordiging van de kleine en middelgrote verzekeringsondernemingen (de beroepsorganisaties der verzekeringsondernemingen hebben zulks zelf in de hand) (2).

De commissie pleegt overleg over alle vragen die door de Minister of de Controledienst worden voorgelegd; zij heeft tevens initiatiefrecht tot adviseren over alle problemen betreffende de verzekeringsverrichtingen. Zij kan, op verzoek van de Minister of de Controledienst, worden geraadpleegd over verlening of intrekking van de toelatingen van verzekeringsondernemingen. Tevens adviseert zij t.a.v. de verordeningen van de Controledienst, die overigens door de Minister moeten worden goedgekeurd (3). Haar tussenkomst in individuele gevallen is, vergeleken bij het vroegere stelsel, gereduceerd. Sommigen hadden vroeger reeds de afschaffing van de oude commissie geëist omwille van de nadelen verbonden aan aanwezigheid van leiders van verzekeringsondernemingen in een instelling die over de financiële toestand en de exploitatievoorwaarden van concurrerende ondernemingen adviezen moest verstrekken (4). De regering oordeelde thans dergelijke maatregel te radicaal daaraan advies van verzekeringsvaklui soms nodig kon zijn; in individuele gevallen, t.a.v. toekenning of intrekking van de toelating van ondernemingen werd haar bevoegdheid echter wel louter facultatief (5). De commissie wordt verplicht geraadpleegd t.a.v. de verordeningen van de Controledienst (art. 29, 5de lid), het toelatingsreglement voor de erkende commissarissen (art. 39, 2de lid) en de uitvoeringsbesluiten van de wet (art. 65, § 1). Haar algemene

---

(1) Gedr.St., S., 1970-71, nr. 570; Gedr.St., S., 1974-75, nr. 468/2.

(2) Gedr.St., S., 1974-75, nr. 468/3, p. 24.

(3) Art. 41, § 1 en art. 29, 5de lid Wet.

(4) P.H., S., 27.3.1958.

(5) Gedr.St., S., 1970-71, nr. 269, p. 42.

overleg-en adviesbevoegdheid betreft alle problemen (juridische, financiële, economische, sociale...) van "de" verzekeringsverrichtingen - hetgeen ruimer lijkt dan de bevoegdheidskring van de Controledienst die tot de toepassing van de controlewet, en de reglementering van kapitalisatievennootschappen en hypothecaire ondernemingen is beperkt (1).

In werkelijkheid heeft de Controledienst een zeer ruime bevoegdheid binnen het kader van de wet : als openbare instelling met rechtspersoonlijkheid werd hij voor een zo technische en gespecialiseerde opdracht meer geschikt geacht dan de algemene rijksadministratie (2). De Controledienst wordt geleid door een Raad die oorspronkelijk uit slechts drie leden zou bestaan omwille van de doeltreffendheid, waarvan één te benoemen op voordracht van de Commissie voor Verzekeringen, omwille van het vertrouwen van de in verzekeringen gespecialiseerde kringen (3). Later kwam de regering op deze standpunten terug : om de werking van de Raad te verbeteren en, ook hier, een betere vertegenwoordiging van de betrokken takken te verzekeren, werd het aantal leden gebracht op zes, met daarenboven een voltijdse voorzitter. Om toch een coördinatie te kunnen tot stand brengen met de sector arbeidsongevallenverzekering, werd voorzien dat van daaruit een waarnemer bij de Raad kan worden gevoegd en omgekeerd (4). De Controledienst publiceert jaarlijks een verslag dat bij de Kamers wordt ingediend (art. 30).

---

(1) Art. 29 W.; zie H. CLAASSENS, gec., p. 391, 883, 884 en 905.

(2) Gedr.St., S., 1970-71, nr. 269, p. 12.

(3) " " " " , p. 40.

(4) " " , 1974-75, nr. 468/2, p. 13-14.

Zie : C.D.V., Verslag over de activiteiten en de toestand van de verzekeringsondernemingen in België, Boekjaar 1978, door de Minister van Economische Zaken op 16 juli 1979 bij de Kamers ingediend.

17. De na-oorlogsomstandigheden - o.m. allicht de investeringen uit hoofde van het Marshall-plan die overdracht, althans toepassing van know-how en industriële eigendomsrechten konden meebrengen - werden ingeroepen om tot een coördinatie van de studie van vragen van industrieel eigendomsrechten te komen via de Hoge Raad voor de Nijverheidseigendom (1). De Raad beraadslaagt over alle vragen die de Minister inzake handels- en nijverheidseigendom voorlegt en kan conferenties en congressen over die onderwerpen patroneren (2). Het gaat om een in hoofdzaak deskundigenraad (magistraten, ambtenaren, hoogleraren), hoewel ook wat betrokken belangen (ondernemingen) zijn vertegenwoordigd. De Raad stemt niet : de leden brengen wensen uit of laten de conclusies van hun beraadslagingen kennen; het huishoudelijk reglement voorziet toch dat adviezen bij meerderheid worden vastgelegd, hoewel een minderheidsnota wordt bijgevoegd. Ofschoon het oprichtingsbesluit in jaarlijkse bekendmaking van verslagen voorziet, zijn ons geen dergelijke rapporten bekend. Sedert begin 1969 (benoeming nieuwe leden en officiële herinstallatie) is de Raad opnieuw actief (3). Afgevaardigden van de Raad zetelen ook in een verzoeningscommissie inzake schadebesteding van uitvinders die in het belang van de defensie of staatsveiligheid hun uitvinding niet mogen exploiteren (4).
18. De Raad voor het Verbruik werd opgericht in 1964, toen "de consumentenorganisaties nog niet de belangrijkheid hadden verworven die dergelijke groeperingen in het buitenland verkregen" (5). De regering noemde als belangrijkste objectieve
- 
- (1) Besl. Rgt. 31 jan. 1949, B.S. 23 febr. 1949, in vervanging van de vroegere Commissie voor de Nijverheidseigendom : M.B. 11 febr. 1919. Reeds in 1884 was een speciale dienst voor de Nijverheidseigendom ingericht : K.B. 21 okt. 1884, B.S. 22 okt. 1884.
- (2) De officiële Belgische delegaties bij buitenlandse congressen bevatten meestal 1 of 2 leden van de Hoge Raad, in de praktijk houdt deze zich veel met vragen van inter- of supranationaal recht bezig (de bovengenoemde speciale Dienst werd trouwens ingesteld n.a.v. de Conventie van Parijs van 30 maart 1883).
- (3) Thans : K.B. 31 jan. 1975, B.S. 2 april 1975
- (4) Art. 10 W. 10 jan. 1955, B.S. 26 jan. 1955.
- (5) K.B. 20 febr. 1964, B.S. 2 april 1964; Verslag over de werkzaamheden van de Raad, tijdens de periode van 12 nov. 1964 tot 11 juli 1966, Brussel 1966, p. 14.

daarbij : de voorlichting van de verbruiker teneinde een betere bescherming van zijn belangen te verzekeren, de bevordering van handelingen ten voordele van de verbruiker en de voorlichting van de regering terzake. Deze objectieven werden weergegeven in volgende opdrachten : documentatie- en opzoekingswerk, coördinatie en harmonisatie van de voorlichtingshandelingen ten gunste van de verbruiker en adviezen en voorstellen richten tot de Minister van Economische Zaken. Werden in het eerste activiteitsverslag de diverse bevoegdheidsterreinen apart omschreven, dan wordt thans volstaan met de weergave van de inhoud van adviezen daar deze taak als hoofdpdracht wordt gezien. Toch blijkt uit de verslagen dat de andere opdrachten niet geheel uit het oog worden verloren : zo wordt de oprichting van het Onderzoeks- en Informatiecentrum van de verbruikersorganisaties (O.I.C.V.O.) duidelijk opgevat als een resultaat van de contacten in de Raad, en meer bepaald in de consumentengroep (1).

De samenstelling van de raad is herhaaldelijk gewijzigd; wordt in de eerste twee activiteitenverslagen gesteld dat aan de verbruikersorganisaties een overwegende plaats toekomt, dan blijkt dat standpunt sedert 1973 te zijn gecorrigeerd voor een "betere vertegenwoordiging van het geheel der economische machten van het land" (2). Het gaat dan ook niet om de Raad van "de Verbruikers", maar wel van "het Verbruik". Zie hier de evolutie der samenstelling :

	K.B. 20.2.64	K.B. 2.7.64	K.B. 27.3.69	K.B. 30.11.73	K.B. 5.11.76
voorzitter	1	1	1	1	1
repr.org.verbr.	9	13	20	23	26
repr.org.prod.	3	4	7	7	7
repr.org.distr.	-	-	-	3	3
repr.org.landb.	-	-	-	2	2
repr.org.middst.	-	-	-	2	2
deskundigen	4	7	10	8	8
(min.E.Z. of afg.)					
(mglh. deskund.)					

(1) Verslag, over de periode 1972-1975, Brussel 1976, voorwoord.

(2) Eerste Verslag (1966), p. 15; Tweede Verslag (1971), p. 13; Derde Verslag (1976) "flash". Reeds in 1970, dus vóór de uitbreiding van de Raad in 1973 werd in de Senaat gesteld dat deze "représente toutes les forces vives du pays" : P.H., S., 27 okt. 1970, p. 155.



Enige beschouwingen kunnen dit verduidelijken : de voorzitter behoort thans tot een als verbruikersorganisatie erkende v.z.w. (Telescoop); de Raad werd slechts geïnstalleerd op 12 nov. 1964, nadat de eerste samenstelling reeds was herzien; maximaal drie vertegenwoordigers per verbruikersorganisatie zijn toegestaan; voor de producenten van huishoudelijke ge- of verbruiksgoederen worden de vertegenwoordigers voorgesteld door hun representatieve organisatie of organisaties - een formulering die, sedert 1973, ook wordt aangewend t.a.v. de vertegenwoordigers van landbouw, distributie en middenstand. De vertegenwoordigde "consumentenverenigingen" zijn : twee typische verbruikersorganisaties, twee vrouwenorganisaties, een gezinsorganisatie, vier coöperatieve bewegingen en de drie vakorganisaties (1).

De Raad bracht sedert 1964 tot 1975, 27 adviezen uit, zowel op verzoek van de regering, uit eigen beweging, als op verzoek van Kamercommissies (2).

De samenstelling van de Raad kwam recent op bijzondere wijze ter sprake. Zoals bekend, verleent de wet Handelspraktijken (W. 14 juli 1971) de mogelijkheid om een vordering tot staken in te leiden t.a.v. specifieke onrechtmatig geachte handelspraktijken, aan "iedere vereniging, die de verdediging van de belangen van de verbruikers tot doel heeft en die rechtspersoonlijkheid bezit, voor zover deze vereniging vertegenwoordigd is in de Raad voor het Verbruik" (art. 57, 2de lid). In het oorspronkelijk ontwerp was deze mogelijkheid beperkt tot aanvechting van onrechtmatige handelspubliciteit, maar wel opengesteld voor alle verenigingen met rechtspersoonlijkheid die de verdediging van de belangen van verbruikers ten doel hadden; bij regeringsamendementen werd later deze vorderingsmogelijkheid uitgebreid tot méér specifieke oneerlijke handelspraktijken (art. 55, a tot h) maar slechts toegestaan aan zulke verenigingen "voor zover vertegenwoordigd in de Raad voor het Verbruik" (3). Sommige leden van de Senaatscommissie hadden

(1) K.B. 30 nov. 1973, tot wijziging van de samenstelling van de Raad voor het Verbruik verscheen pas in B.S. van 1 febr. 1974 en stelt in art. 4 dat het uitwerking heeft op 15 oktober 1972. Dergelijke werkwijze is, minstens legistiek, onbehoorlijk. Gew. bij K.B. 5 nov. 1976, B.S. 8 dec. 1976.

(2) Over dit laatste : voorwoord van de voorzitter in verslag 1973-1975 : "een belangrijk feit dat grote institutionele gevolgen zou kunnen hebben indien het zich, zoals ik hoop, zal ontwikkelen". Het oprichtingsbesluit verleent slechts extern initiatiefrecht aan de regering.

(3) Gedr.St., S., 68-69, nr. 415, p. 54; Gedr.St., S., 70-71, nr. 91, p. 7.

hierop wat kritiek, en zouden het vertegenwoordigingsvereiste schrappen of minstens vervangen door een "erkenning" van de betrokken vereniging door de Raad voor het Verbruik; de regeringstekst werd evenwel gehandhaafd. Het regeringsamendement ging onmiskenbaar terug op de opinie van de Raad voor het Verbruik zelf d.d. 4 sept. 1970, waarin deze adviseerde de vorderingsmogelijkheid te beperken tot de representatieve organisaties d.w.z. degene die in de Raad voor het Verbruik zijn vertegenwoordigd, maar uit te breiden t.a.v. elk verbod om iets te doen (1). Dit (op dit punt) unaniem advies was het resultaat van een gentlemen's agreement tussen producenten en verbruikers, op 30 juni 1970 in het kader van de Raad afgesloten, en dat een prealabele dialoog t.a.v. dergelijke vorderingen voorziet (2) : uiteraard konden slechts de in de Raad vertegenwoordigde consumentenorganisaties door dergelijke afspraak gebonden zijn, reden waarom de vorderingsmogelijkheid tot hen beperkt bleef.

Nu was in een eerste geding waarin verscheidene consumentenorganisaties optraden als eiseressen hun vordering aanvaard (3), zodat het enigszins verbaast dat de Voorzitter te Turnhout nadien één verbruikerscoöperatie, die drie afgevaardigden heeft in van de Raad voor het Verbruik, afwees omdat haar sociaal doel "niet bestaat in de verdediging van de verbruiker" (4).

- 
- (1) Activiteitenverslag 1967-1971, Brussel 1971, p. 39-90 (p. 75-76); M. GOTZEN, "Le consommateur peut-il intenter à titre individuel l'action en cessation prévue par l'art. 55 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce"? in : J.T. 1974, p. 260-261. Het advies was op 24 sept. 1970 aan de Minister overgemaakt en werd aanleiding om het ontwerp een eerste keer terug naar de Senaatscommissie te sturen : P.H., S., 27 okt. 1970, p. 155-160 (p. 158).
  - (2) Gentlemen's agreement opgenomen als bijlage aan het in vorige noot genoemd advies; zie ook : H. BOCKEN, "Ook de individuele verbruiker kan de vordering tot staking instellen voorzien bij art. 57 van de wet van 14 juli 1971 op de handelspraktijken", in : T.P.R. 1973, p. 553-579 (nr. 12-13).
  - (3) Vz. Kph. Brussel, 3 sept. 1974, B.R.H. 1974, p. 500 met noot van G.L. Ballon.
  - (4) Vz. Kph. Turnhout, 1 okt. 1976, R.W. 1977-78, k. 524-542, met noot van J. Stuyck.

Een andere in de Raad voor het Verbruik vertegenwoordigde organisatie (Vie Féminine) werd wel als aanlegster ontvankelijk verklaard omdat het weliswaar niet uitdrukkelijk in de statuten opgenomen oogmerk van behartiging van verbruikersbelangen (en van de eerlijkheid van de mededinging zoals de Voorzitter stelt, hoewel dit laatste nergens wordt vereist) toch moest worden geacht binnen hun ruim geformuleerde statutaire te doel te vallen. Deze beschikking bevestigt de indruk van een vreemde redenering inzake de representatie van, i.c., consumentenbelangen : moet art. 57, 2de lid W.H.P. met de oprichtings- en samenstellingsbesluiten van de Raad voor het Verbruik, niet zo worden begrepen dat t.a.v. de (uit hoofde van art. 1, lid 3 van K.B. 30 nov. 1973) in die Raad vertegenwoordigde verenigingen een wettelijk vermoeden bestaat dat zij de verdediging van de belangen van de verbruikers (mede) tot doel hebben? (1).

De "representatieve organisaties ter verdediging van de verbruikers" die leden voor de Raad voordragen zijn zoals gezegd, twee consumentenorganisaties, twee vrouwenorganisaties, één gezinsorganisatie, vier coöperatieven en drie vakorganisaties. Hierin kan een verklaring zitten voor bovengenoemde rechterlijke uitspraak, dat de verbruikersbelangen mede worden vertegenwoordigd door verenigingen van meer algemene strekking, welke de verdediging van verbruikersbelangen niet als specifiek doel hebben (2). Hoewel zulke samenstelling ook wel teruggaat op de idee om niet zozeer een Raad voor Verbruikers, dan wel voor het Verbruik als dusdanig samen te stellen, releveert een en ander eens te meer, de vraag naar nauwkeurige, of adequate, of doelmatige belangenrepresentatie.

---

(1) Aldus tevens : J. STUYCK, ibid., randnr. 8-9.

(2) Zie ook H. BOCKEN, gec., p. 569; ook in het Raadgevend Consumentencomité van de E.E.G. zijn dergelijke organisaties, waaronder vakorganisaties, gezinsverenigingen en verbruikerscoöperaties, als behartigers van verbruikersbelangen opgenomen : Besl. Commissie 25 sept. 1973, PB L 283/18 van 10 oct. 1973 en PB C 296/12 van 8 dec. 1977 (erkenning van een verbond van vakverenigingen als verbruikersorganisatie).

Bedoelde vraag rijst ook op bij de vaststelling dat het ruim maar ook vaag omschreven bevoegdheidsterrein van de Raad geenszins exclusief is : sommige veeleer typisch voor deze Raad geschikt lijkende vragen (verkoop met premie; avondsluiting) werden tévens aan de C.R.B. voorgelegd; andere (voorontwerp mededinging) werden helemaal niet aan de Raad voor het Verbruik voorgelegd; nog andere (verkoop op afbetaling en persoonlijke lening) nam de Raad ter studie ondanks het feit dat daarvoor een bijzondere adviescommissie bestaat.

De adviezen van de Raad worden normaal uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken, die tevens de leden benoemt en formeel de enige instantie is die de Raad om advies kan verzoeken. De adviezen behoeven geenszins unaniem te zijn, wat van een Raad met dergelijke samenstelling allicht ook niet kan worden verwacht : de verslagen vertolken de verschillende tot uiting gebrachte opinies die, zoals uit de werkzaamheidsverslagen inderdaad blijkt, minutieus worden onderscheiden. Jaarlijks zou de Raad een jaarverslag tot de Minister van Economische Zaken moeten richten; in de praktijk publiceert de Raad drie-tot vierjaarlijkse verslagen.

## § 5. Organen inzake het Mijnwezen.

1. Een Mijnraad werd in 1831 ingesteld bij het departement van Binnenlandse Zaken; zulks bleek nodig om de bevoegdheden van de voormalige Franse Conseil d'Etat in toepassing van de eveneens Franse wet van 21 april 1810 inzake de mijnen, groeven en graverijen te laten uitoefenen (1): o.m. over de te verlenen concessies moest de Raad van State worden geraadpleegd (2). De Mijnraad bestond uit de Minister, drie mijningenieurs en drie leden, afgevaardigd door de Kamers van Koophandel van de mijnbekkens. In 1832 verkreeg hij een wettelijk, maar nog voorlopig, statuut en een andere samenstelling : twee ingenieurs, drie juristen en één lid van Kamer resp. Senaat (3). In 1837 werd de Raad definitief, verloor hij na moeilijkheden dienaangaande zijn bevoegdheid over de ijzermijnen - die pas vanaf 1911 weer onder zijn bevoegdheid werden gebracht - en werd de samenstelling opnieuw gewijzigd.

---

(1) Sedert 1890 (K.B. 31.12.1889) werden de werkzaamheden aangevat om een permanent bijgewerkte geologische kaart van België te verzorgen door een Geologische Dienst bij de Administratie van het Mijnwezen (K.B. 16.9.1896). Een Aardkundige Raad (Conseil géologique), samengesteld uit wetenschappelijke experts, was daarbij behulpzaam : K.B. 31.12.1889, Besl.Rgt. 23.5.1947, B.S. 26..27.6.1947, (benoemingen : K.B. 6.5.1971).

De bevoegdheid van de Mijnraad beperkte zich aanvankelijk (1) tot overleg i.v.m. sommige maatregelen, waaronder de verlening van concessies t.a.v. mijnen. Zij werd uitgebreid tot tussenkomsten inzake mijnschade en inzake opsporing en ontginning van bitumeuse gesteenten, petroleum en verbrandingsgassen (2). Omwille van de aanvankelijk erg beperkte activiteit werd, klaarblijkelijk met instemming van de toenmalige leden, in 1895 de bevoegdheid aanzienlijk uitgebreid : de Mijnraad, vergaderend in bijzonder comité, konden door de Ministers van Landbouw, Nijverheid, Arbeid en Openbare Werken allerlei vragen voor advies worden voorgelegd i.v.m. de diverse diensten van hun departementen aangaande wetgeving, algemene administratie en administratief contentieux; zulks gaf aanleiding tot een grote activiteit (3).

Deze bevoegdheid lag in de lijn van de wetsvoorstellen die in 1832 en 1855 de oprichting van een Raad van State met meer omvattende consultatieve bevoegdheid beoogden (4); de wetsvoorstellen geraakten niet goedgekeurd en de regering nam geen <sup>nieuw</sup> initiatief. Wel stelde zij afzonderlijke comités in : het "Comité

---

.../... vervolg vorige blz.

(2) K.B. 29 aug. 1831, Pasin. 1831-1832, p.131, gedeeltelijk opgeheven bij K.B. 20 oct. 1832, Pasin. 1831-1832, p. 536; zie "Le Conseil d'Etat", in : Les Nouvelles, Droit Administratif, T. VI, Brussel 1975, nr. 5 e.vlg. en nr. 506 e.vlg.

(3) W. 1 juli 1832, Pasin. 1832, p. 389.

(1) W. 2 mei 1837, Pasin. 1837, p. 134 ; W. 5 juni 1919, gecoördin. wetgeving : K.B. 15 sept. 1919, B.S. 3 maart 1920, sedertdien herhaaldelijk gewijzigd.

(2) Sedert 1939; zie Les Nov., gec., nr. 570-625.

(3) K.B. 21 jan. 1895, B.S. 24 jan. 1895 ; Les Nouvelles, gec., nr. 568.

(4) Gedr.St., S., 1831-1832, nr. 24-25, dat in de Senaat werd goedgekeurd en nadien werd verworpen door de meerderheid der secties in de Kamer : Gedr.St., K., 1843-1844, nr. 288; Gedr.St., S., 1854-1855, nr. 34 waarin de benaming "Comité consultatif de législation" wordt aangewend.

consultatif pour l'examen des questions de législation et d'administration générale" bij het departement Binnenlandse Zaken en het "Comité du contentieux" bij Openbare Werken die in 1883 werden samengevoegd tot "Comité de législation", gemeen aan de twee genoemde departementen voor het onderzoek van vragen van wetgeving, algemene administratie en administratief contentieux (1).

De Mijnraad heeft tevens een bevoegdheid gekregen inzake de bekrachtiging van de statuten van beroepsverenigingen overeenkomstig de wet van 1898 (2); deze werden verplicht hun statuten neer te leggen teneinde door de Mijnraad te laten onderzoeken of de wettelijke voorwaarden tot oprichting van zulke vereniging werden nageleefd. Slechts in het positief geval werden de statuten bekrachtigd en aan het Staatsblad ter bekendmaking overgemaakt; vanaf de tiende dag na deze publicatie verkrijgt de beroepsvereniging dan de rechtspersoonlijkheid (3). Zulks is nog slechts te begrijpen in de geest der tijd die een zeker wantrouwen koesterde tegen rechtspersonen in het algemeen en beroepsverenigingen-syndicaten! - in het bijzonder. Bij gebreke aan een met een Raad van State vergelijkbaar orgaan werd, zoals t.a.v. sommige hierboven beschreven algemeen adviserende taken, de Mijnraad blijkbaar nog het meest geschikt geacht; alleszins wenste de regering zulks niet zelf te doen om deze controle buiten politieke invloeden in een sfeer van onpartijdigheid te laten lopen (4). De opdracht behelsde tevens een aantal vrijwel louter administratieve taken - i.v.m. jaarrekeningen, ledenlijsten en dgl. - die in werkelijkheid door de administratie rechtstreeks werden verricht "(...) conforme, sinon à la lettre, tout au moins à l'esprit de la loi du 31 mars 1898" (5).

---

(1) K.B. 15 mei 1858, niet gepubliceerd;  
K.B. 10 oct. 1879, B.S. 11 oct. 1879;  
K.B. 2 maart 1883, B.S. 21 april 1883.

(2) W. 31 maart 1898, B.S. 8 april 1895.

(3) Art. 6 van bedoelde wet; zie Les Nouvelles, gec., nr. 616-621.

(4) Gedr.St., K., 1895-1896, nr. 155.

(5) Les Nouvelles, gec., nr. 618; sedert 1948 is trouwens voorzien dat deze documentaire inlichtingen thans rechtstreeks aan de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg worden gezonden : art. 8 van de wet, zoals gewijzigd. Wel blijkt de tussenkomst voorzien, thans van de Raad van State, t.a.v. het actief dat na de vereffening van een beroepsvereniging zou overblijven (art. 16, 5de lid).

Geheel deze ontwikkeling kenmerkt de Mijnraad als een vorm van opvolger van de Conseil d'Etat uit de Franse periode en, dienvolgens, als voorloper van de Belgische Raad van State. Bij de instelling van de Raad van State werd de Mijnraad dan ook opgeheven, en werden al zijn bevoegdheden overgedragen aan de Afdeling Administratie van het nieuwe orgaan (1).

2. Bij de bespreking van het ontwerp op de concessiemogelijkheid der Kempische kolenreserves drukte de regering het voornemen uit de rechten van de staat beter te vrijwaren, onder meer door een hervorming van de Nationale Raad voor de Steenkolenmijnen, wat zijn samenstelling en bevoegdheid betreft (2). Voortdurend vindt men de bekentenis terug dat het kolendossier jarenlang was geblokkeerd, omwille van politieke meningsverschillen, hetzij over de exploitatievorm, hetzij over de betrokken - toen reeds - gewestelijke belangen (3). De bijdrage tot op dat ogenblik van de Nationale Raad aan een zinvol steenkolenbeleid is niet zo eenvoudig te schatten : in een Memorie van Toelichting wordt gesteld dat zijn groot programma van fusies en concentraties grotendeels werd verwezenlijkt, terwijl een parlamentsverslag vermeldt dat hij slechts een embryonale activiteit heeft gehad en dat zijn enig verslag over regionale concentraties zonder gevolg is gebleven... omdat de voorzitter tevens topambtenaar van het mijnwezen was (4). Thans nam men voor door de nieuwe samenstelling de publieke sector beter te vertegenwoordigen, zodat hij in het kader van de behartiging van het algemeen belang beslissingsbevoegdheid kon krijgen - hoewel uit juridische noodzaak zulke beslissingen bij K.B. zouden

---

(1) Art. 7, § 2 W. 23 dec. 1946, thans art. 10 gecoörd. wetten (K.B. 12 jan. 1973, B.S. 21 maart 1973).

(2) De ontwerpen werden trouwens gezamenlijk ingediend op 18 juni 1957 : Gedr.St., K., 1956-57, nr. 761/1 en nr. 762/1; zie het eerste stuk, p. 7-9 en Gedr.St., K., 1956-57, nr. 761/7, p. 6. De Nationale Raad was ingesteld bij W. 13 aug. 1947, B.S. 7 sept. 1947; hij was louter adviserend en legde verslag over aan de Minister. Eerder (K.B. nr. 60, 15 jan. 1935, B.S. 16 jan. 1935) bestond een Adviserend Comité voor de Kolen, terwijl in 1929 een commissie voor de studie van de mijnproblemen was ingesteld; K.B. 5 okt. 1929, B.S. 16 okt. 1929.

(3) Ibid., p. 3; reeds bij de goedkeuring van de wet van 5 juni 1911 was zulks het geval, zodat 30.000 ha van het Kempische bekken in concessie werden geschonken aan private maatschappijen en 20.000 ha gereserveerd bleven : T. LUYKX, a.w., p. 245. Ook de aanslepende weigering om behoorlijke arbeidsomstandigheden te reglementeren speelde toen een aanzienlijke rol, zodat de regering in 1907 zelfs een reeds in de Kamer goedgekeurd ontwerp nog terugtrok (K.B. 11 april 1907, B.S. 14 april 1907) : ibid., p. 238.

(4) Nr. 762/1, p. 3 tegenover nr. 762/6, p. 4.

worden bekrachtigd (1). Weliswaar werd de publieke sector ruimer vertegenwoordigd, maar de private sector kwam ook veel ruimer aan bod, zodat de oorspronkelijke verhouding niet zo erg wijzigde. De Raad van 1947 kende vijf ambtenaren en tien vertegenwoordigers van de mijnen (vijf voor de directies en vijf voor de vakorganisaties); het regeringsontwerp voorzag bijkomende ambtenaren van het mijnwezen, deskundigen, vertegenwoordigers van twee openbare kredietinstellingen en leden met raadgevende stem : divisie-directeurs, een ambtenaar, en vier vertegenwoordigers van de kolenverbruikende nijverheidstakken (twee voor de werkgevers en twee voor de werknemers). Bij amendement werden, als raadgevende leden, nog toegevoegd : twee leden voorgedragen door de Nationale Raad voor de Coöperatie en twee voor de grote kolenverbruikende industrieën (2). Onder de effectieve leden werd de verhouding uiteindelijk : tien voor de privé-sector, zeven voor de openbare en drie deskundigen inzake koleneconomie, die niet tot de eerste groep mogen behoren. Over de gehele Raad werd de verhouding : drieëntwintig voor de privé sector, acht voor de openbare en drie deskundigen. De leden werden door de Koning benoemd (2bis).

In de Kamercommissie was nog voorgesteld de Raad door een Nationaal Bureau voor de Steenkolenmijnen te vervangen, waarbij de "meerderheid" van het openbaar bestuur zou worden ingekrompen en de aanwezigheid van professionele kringen zou worden verhoogd (grote fracties voor directies en vakorganisaties en deskundigen behorend bij deze fracties); de Minister verdedigde zijn ontwerp met het argument dat de door hem voorgestelde verhouding noodzakelijk was opdat de bedrijfstak niets zou doorduwen in strijd met het algemeen belang (3). Hij verweet daarbij de "betrokken kringen" die hadden nagelaten te doen wat van hen verwacht werd : er zou geen ontwerp zijn ingediend indien zij op een rondetafel-conferentie, zoals op het gebied van de electriciteit, zelf een oplossing hadden bereikt (4).

---

(1) Nr. 761/7, p. 6; nr. 762/1, p. 5 e.v..

(2) De Minister achtte het niet mogelijk de kolenverdelers op te nemen omdat er 2 verenigingen van groothandelaren plus een vereniging van kleinhandelaren bestonden : Gedr.St., K., 1956-57, nr. 762/6, p. 10 e.v..

(3) Gedr.St., K., 1956-57, nr. 762/6, p. 7. Het Nationaal Instituut voor de Steenkolennijverheid (M.B. 28 april 1948, B.S. 2-4 mei 1948, herhaaldelijk gewijzigd) heeft bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek.

(4) Gedr.St., K., 1957-58, nr. 118, p. 3; zie ook : Gedr.St., S., 1961-62, nr. 146, p. 4, 12-13 en 39.

(2bis) Thans: K.B. 23.3.78, n.gep. waarbij 4 ambtenaren werden benoemd, 4 leden op voordracht van de kolennijverheid, 4 leden op voordracht van de verbruikers en handelaren en telkens 4 op voordracht van de professionele resp. interprofessionele vakorganisaties; zie p. 184.



Thans werd de bevoegdheid inzake prijzen genuanceerd; de overige bevoegdheden werden uitgebreid t.a.v. vergunningsvoorwaarden, controle op ontginning e.d.; en de Raad verkreeg beslissingsbevoegdheid inzake ruilverkavelingen, fusies, sluitingen en wederaanpassing der getroffen arbeiders inzake financiële hulp en reglementen i.v.m. de balansen en winst- en verliesrekeningen enz. Deze beslissingen waren bij K.B. te bekrachtigen (1). De Raad kan ook minderheidsparticipaties nemen in private ondernemingen tot valorisatie van de kolen - een vreemde bevoegdheid voor dergelijk orgaan, toegewezen om de indruk van staatsparticipaties, toen nog onwenselijk(er) geacht, te vermijden. De Raad behield zijn "meest uitgebreide opsporingsbevoegdheid".

De Raad oefent zijn bevoegdheden uit bij aanwezigheid van de helft der leden en bij eenvoudige stemmeerderheid - de voorzitter heeft geen medebeslissende stem ("voix délibérative") - behalve voor de beslissingsbevoegdheden : daarvoor is een aanwezigheidsquorum van twee derden vereist, behalve na tweede oproeping voor dezelfde agendapunten van die aard. De voorzitter belegt de vergaderingen terwijl de Raad ook moet bijeenkomen op verzoek van vijf leden.

Het advies of de beslissing is uitdrukkelijk een meerderheidsaangelegenheid : omwille van de behoefte aan duidelijke adviezen verzette de regering zich tegen een amendement dat adviezen zou voorzien in de vorm van verslagen met weergave van de verschillende opvattingen. De minister was van oordeel dat dergelijke adviezen vaak geen conclusies bevatten (2).

Het is bekend dat het steenkolenprobleem "gewestelijke" aspecten had en gevoeligheden meebracht tussen Vlaanderen en Wallonië. T.a.v. de Nationale Raad werd voorgesteld de vertegenwoordigers van de ondernemingen en het personeel over de bekkens te spreiden in verhouding tot de produktie per bekken, waardoor Limburg een grotere vertegenwoordiging kon krijgen. Het amendement werd niet aanvaard omdat deze cijfers kunnen schommelen (3). Wel voorzag het ontwerp, omwille van het belang van de regionale verschillen, dat de regering in elk bekken de instelling van een paritair advieslichaam zou uitlokken - de

---

(1) De Raad van State had nogal wat aanmerkingen op deze beslissingsbevoegdheden : Gedr.St., K., 1956-57, nr. 762/1, p. 18 e.v.

(2) Gedr. St., K., 1956-57, nr. 762/6, p. 13-14.

(3) Gedr.St., K., 1956-57, nr. 762/6, p. 9.

gewestelijke adviescomité's - dat aan de Nationale Raad adviezen zou kunnen verstrekken over het betrokken bekken. De Minister erkende hun initiatief recht, maar weigerde hun raadpleging verplicht te stellen - zij moesten niet worden verward met de gewestelijke economische raden. De samenstelling zou door de Koning worden bepaald gezien deze per bekken kon verschillen; zij mochten derden raadplegen (1).

Men kan, terugblikkend op het steenkolenbeleid, moeilijk volhouden dat de Nationale Raad "het werktuig is" geworden van een nieuwe kolenpolitiek; veeleer is de indruk gewekt dat hij mede gediend heeft als "bliksemafleider voor onaangename beslissingen" (2).

3. Ondertussen kwam een wetsvoorstel ter tafel tot exploitatie van de mijnen in het algemeen belang (3); het voorzag in de fusie van de mijnen in één maatschappij per bekken en in de oprichting van een nationale beheersmaatschappij. Het riep de idee op van de oplossing van de electriciteitssector, reeds geacteerd in het "Gemeenschappelijk protocol inzake de structuur van de steenkolennijverheid in België" dat in februari 1959 tussen de kolenmaatschappijen, de mijn-vakorganisaties, het Verbond der Belgische Nijverheid en de nationale vakorganisaties was tot stand gekomen. In deze oplossing zou men de openbare aanwezigheid reduceren en bij privé-conventie een onderlinge formule uitwerken; in september 1959 sprongen de onderhandelingen af. Een formule van "co-gestion" werd dan in het parlement voorgesteld (4); daarin zou een Nationaal Comité der Steenkolenmijnen, met deelname van de bedrijven, de overheid, de werknemers en de verbruikers een rol spelen.

---

(1) Gedr.St., K., 1956-57, nr. 762/1, p. 12 e.v.;  
" " " " , nr. 762/6, p. 19-20.

Aangemerkt zij dat de zgn. gewestelijke economische raden in die periode geen wettelijk statuut hadden; hierover : infra.

(2) Gedr.St., K., 1956-57, nr. 762/6, p. 3 resp. p. 8. Zie ook, met overzicht van het ontstaan en de activiteiten : C.R.I.S.P. (Courier hebdomadaire nr. 65, 27 mei 1960, en C.R.I.S.P. : J. MEYNAUD e.a., La décision politique..., a.w., p. 268-287.

(3) Gedr.St., K., 1958-59, nr. 150/1. Reeds op 28 en 31 augustus 1945 en op 27 juni 1946 waren dergelijke wetsvoorstellen bij de Kamer ingediend.

(4) Gedr.St., K., 1959-60, nr. 554/1.

De stellingen waren echter na de mislukking van de Rondetafelconferentie in 1959 gepolariseerd : een vakbond (A.B.V.V.) streefde nationalisatie na, het A.C.V. voelde meer voor een controle- en een beheerscomité; de patroons zouden een gedeeltelijke afstand van bevoegdheid dulden met behoud van de verantwoordelijkheid der maatschappijen. In de regeringsverklaring van 2 mei 1961 werd de oprichting aangekondigd van een Kolendirectorium, bij wet, met beslissingsbevoegdheid inzake fusies, nationalisaties e.dgl. (1). Het ontwerp werd reeds op 6 juli 1961 bij de Kamers ingediend met uitdrukkelijke wens van de overheid om het nog vóór de vakantie te laten goedkeuren; dit lukte niet en de regering kwam zelf nog met amendementen te voorschijn (2). Eindelijk zou men "over een degelijk instrument voor een oordeelkundig steenkolenbeleid beschikken daar tot nogtoe een doelmatig beleidsorganisme afwezig was"; van de Nationale Raad verklaarde de Minister : "het is het organisme zelf dat niet aan de noodzakelijke vereisten beantwoordt" (3). Het Directorium werd gezien als een veeleer technisch orgaan, naar het model van de Hoge Autoriteit (E.G.K.S.), een beperkt college waarin de belangengroepen qualitate qua niet op hun plaats zouden zijn; een amendement om andere bedrijfstakken of directies en vakorganisaties te laten "vertegenwoordigen" werd dan ook afgewezen (4). Ook de oprichting van twee Directoria - één voor de Kempen en één voor Luik - werd niet weerhouden, alsmede de idee dat de leden door de respectieve provinciale adviserende raden zouden worden voorgedragen (5). De regering voelde echter wel de regionale aspecten aan en achtte het "licht onvlambare" kolenvraagstuk zo delicaat dat één nationaal orgaan moest worden opgericht. Wel werden drie provinciale adviserende raden opgericht die de Nationale Raad en het Kolendirectorium moesten bijstaan (6).

---

(1) P.H., K., 2 mei 1961, p. 4; W. 16 nov. 1961, B.S. 23 nov. 1961.

(2) Gedr.St., S., B.Z. 1961, nr. 99 en 119.

(3) Gedr.St., S., 1961-62, nr. 146, p. 2 en 4-5.

(4) " " " " " , p. 32 e.v.

(5) " " " " " , p. 30, 33 en 65.

(6) Een commissielid merkte op dat adviesorganen al vaak hadden ontgoocheld en dat men er beter geen nieuwe zou bijcreëren. Reeds had men een Nationale Raad, los van de C.R.B., en een Nationaal Comité voor de Energie (aangekondigd in P.H., K., 17.12.57, p. 15; opgericht bij K.B.17 juli 1957 B.S. 7.8.57). De regering stond op het standpunt dat het specifieke kolenprobleem eigen organen vergde, los van de C.R.B. en met een billijk taalkundig en regionaal evenwicht : Gedr.St., K., 61-62, nr. 146, p. 64 e.v.

Het oorspronkelijk regeringsontwerp voorzag geen tijdsbeperking in de levensduur van het Kolendirectorium; in de Senaatscommissie werd een amendement aanvaard waardoor het slechts voor een periode van twee jaar zou worden ingesteld (1). Slechts vijf dagen later legde de regering een amendement neer om deze bepaling weer te schrappen; een senator stelde voor een periode van vijf jaar te voorzien; de regering repliceerde met een nieuw regeringsamendement volgens hetwelk deze periode werd aanvaard, maar verlengbaar met opeenvolgende perioden van maximum vijf jaar bij in ministerraad overlegd K.B., te nemen ten laatste twaalf maanden vóór het verstrijken van een lopende periode (2). Deze bepaling werd weerhouden.

Het Directorium werd samengesteld uit twee leden, bevoegd inzake steenkolenontginning of -economie, twee leden, bevoegd inzake arbeidsvraagstukken en een voorzitter, bevoegd inzake energie-economie. Het beslist bij meerderheid der leden terwijl minstens één lid uit elk der eerste twee groepen behoort aanwezig te zijn (onthoudingen waren verboden); de stem van de voorzitter was beslissend bij staking van stemmen. De opdracht werd (op advies van de Raad van State) "in het raam van het door de regering uitgestippelde energiebeleid, en in de mate dat zulks met de toepassing van het E.G.K.S.-verdrag strookt" omschreven inzake prijzen ("... zo nodig vast te stellen..."), produktie en investeringsprogramma's, sluiten van zetels, voorstellen van staatsparticipaties enz. Het Directorium kon dit doen in de vorm van beslissingen, aanbevelingen en adviezen; het had daartoe de leiding over een eigen administratie (3). De beslissingen dienden wel te worden bekrachtigd door de Minister.

---

(1) Gedr.St., S., 1961-62, nr. 146, p. 30.

(2) " " " nrs. 147, 150 en 154. Het werd verlengd tot 31 dec. 1972 : K.B. 3 okt. 1971, B.S. 9 okt. 1971.

(3) Inzake veiligheid en hygiëne bleven twee oudere organen werkzaam : Hoge Raad voor veiligheid in de mijnen (K.B. 29.4.1958, B.S. 22.5.1958 zoals gewijzigd, laatst bij K.B. 10 jan. 1979) bestaande uit ambtenaren en werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en Hoge Raad voor hygiëne in de mijnen (idem) met toegevoegde deskundigen. Er bestaan, in het kader van dezelfde reglementering, ook Gewestelijke comité's voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen in de mijnen resp. in de graverijen en ondergrondse groeven.

De Nationale Adviserende Raad werd nu ingesteld bij het Directorium, om dit orgaan en de regering, op eigen initiatief of op hun verzoek, te adviseren over alle aangelegenheden betreffende de kolenpolitiek. Hij werd samengesteld uit een voorzitter, bevoegd op economisch gebied, vier leden voor de kolenbedrijven en vier voor de mijnsyndicaten; vier leden voor de kolenverbruikers en -handelaars en vier voor de interprofessionele vakorganisaties (alle op twee lijsten door hun meest representatieve organisaties voorgedragen) en vier ambtenaren, resp. aangewezen door de Minister van Financiën, Economische Zaken, Tewerkstelling en Verkeerswezen. Thans werden de minderheidsadviezen wel opgenomen.

Drie Provinciale Adviserende Raden werden eveneens bij het Directorium ingesteld; zij bestonden uit vijf leden voor de mijnen, vijf voor de personeelsleden ("arbeiders-, bedienden-, en kaderpersoneel") van de mijnen (telkens op dubbele lijsten door hun meest representatieve organisaties voorgedragen), een ambtenaar van het mijnwezen (voorzitter) en drie leden, door de betrokken Bestendige Deputatie aan te wijzen. De Provinciale Adviserende Raden hadden op eigen initiatief op diens verzoek bij de Nationale Raad advies uit te brengen over aangelegenheden betreffende hun bekken. Het Directorium was gehouden t.a.v. sommige beslissingen (verpachtingen, fusies, sluiting e.d.) hun advies in te winnen (1).

## § 6. Organen inzake Energie.

1. De Nationale Commissie voor de Industriële Produktie had reeds voorstellen geformuleerd met betrekking tot de electriciteitsvoorziening (2). Hierop bouwde de Nationale Commissie voor de Grote Werken verder (3); deze had

- 
- (1) Art. 12-16 W. 16 nov. 1961, B.S. 23 nov. 1961; de Nationale en Provinciale Adviserende Raden werden behouden bij de opheffing van het Kolendirectorium: K.B. 29 dec. 1972, B.S. 13 febr. 1973, gew. bij K.B. 11 jan. 1974, B.S. 12 april 1974 en K.B. 22 maart 1978, B.S. 22 april 1978.
  - (2) K.B. 1 dec. 1924, B.S. 11 dec. 1924. Reeds de Commissie voor de Electriciteit (8 maart 1906, Pasin. 1907, Tables p. 8) had een voorontwerp van wet uitgewerkt.
  - (3) K.B. 1 maart 1927, B.S. 2 maart 1927, later vervangen door het Technisch en Financieel Comité der Grote Werken : K.B. 18 nov. 1927, B.S. 20 nov. 1927.

een studieopdracht inzake de verbetering van de uitrusting van het land uit technisch, economisch en financieel oogpunt. De regering deelde in het parlement mee haar besluiten te onderschrijven, maar zij nam terzake geen wetgevend initiatief (1).

Ondertussen was de wet van 10 maart 1925 betreffende de distributie van elektrische energie van kracht geworden: deze liet vervoer en produktie in grote mate vrij en maakte de distributie vooral tot gemeentelijke aangelegenheid (2). Artikel 22 van deze wet stelde een Bestendig Raadgevend Comité in, paritair samen uit gemeente- en nijverheidsbedrijven. De bevoegde Minister kon bij het Comité aangelegenheden i.v.m. de electriciteitsvoorziening aanhangig maken; zijn advies (of dit van zijn afdelingen) is verplicht t.a.v. een hele reeks uitvoeringsbesluiten van de wet. Het werd vrij snel operationeel onder de benaming Vast Electrotechnisch Comité (3). Buiten de ambtenaar-voorzitter bestaat het comité uit twee gelijke groepen van leden. De categorie A heeft vijftientig mandaten, waarvan vijftien aan de (private en openbare) producenten en verdelers en toen aan de verbruikers toekomen (4); de categorie B verdeelt haar vijftientig mandaten over zeven departementen, de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen en (zonder dat de wet of het organiek uitvoeringsbesluit zulks voorzien) de negen provincies (5).

- 
- (1) P.H., S., 13 juli 1927. . Over dit alles zeer uitvoerig : R. MAES, "De overheidsbemoeiing...", a.w..
  - (2) R. MAES, gec., nr. 522; M. LOUVEAUX, Energie, électricité et gaz, Bruxelles 1974. Het wetsontwerp werd voorbereid door een commissie die het wettelijk statuut der electriciteitsvoorziening bestudeerde (R. MAES, a.w., nr. 67-68).
  - (3) K.B. 25 april 1925, B.S. 25 april 1925, talloze malen gewijzigd, en thans vervangen door K.B. 26 oct. 1967, B.S. 29 nov. 1967, gew. bij K.B. 27 nov. 1975, B.S. 12 mei 1976.
  - (4) Bij de verbruikers treft men o.m. aan : V.B.O., A.C.V., A.B.V.V., Boerenbond, Vereniging van Steden en Gemeenten, Controlecomité voor Gas en Electriciteit.
  - (5) De provincies zijn reeds zeer lang vertegenwoordigd, zodat niet goed wordt ingezien waarom zulks niet in de besluiten betreffende de inrichting werd voorzien.

Er zijn vier vaste afdelingen (regies en concessies; wegvergunningen; verklaringen van openbaar nut; afwijkingen) samengesteld uit leden van het Comité, met een delegatie ambtenaren voor de afdeling afwijkingen. Het Vast Comité schijnt in de praktijk niet zo vaak te vergaderen; het blijft bevoegd voor beginselkwesties. De afdelingen daarentegen komen vaker samen : hun advies moet immers worden ingewonnen wanneer het advies een substantiële vormvereiste is (1).

Dergelijke aangelegenheden zijn de opportuniteit van de oprichting van intercommunales of bedrijven (afdeling der regies en concessies), de wegvergunningen en verklaringen van openbaar nut (gelijknamige afdelingen) en, vooral belangrijk in de praktijk, de afwijkingen van het algemeen reglement voor het aanleggen en exploiteren van elektrische installaties.

2. In de dertiger jaren kristalliseert de kritiek op de elektriciteitssector zich tot in de regeringsverklaringen, trouwens in het kader van de idee van hervormingen van de gehele energiesector waar monopoliesituaties de toestand moeilijk controleerbaar maakten (2). In 1947 wordt de problematiek toegewezen aan de Nationale Commissie voor de Studie van een nieuw statuut van de produktie, het vervoer en de distributie van elektrische energie (3); immers, de regeringscoalitie bestond uit een partij die nationalisatie nastreefde en een partij die hoogstens openbare coördinatieinstellingen wilde aanvaarden. De Commissie bestond uit 45 leden met diverse kwalificaties : parlementsleden en andere politieke mandatarissen, bedrijfsleiders, ambtenaren, hoogleraren, vakbondsvertegenwoordigers enz.. Zij beëindigde haar werkzaamheden in 1951 met de publicatie van een lijvig verslag. Zij

---

(1) Art. 22 W. ; art. 7 K.B. 26 oct. 1967.

(2) P.H., K., 24 juni 1936, p. 23 (regering Van Zeeland II);  
P.H., K., 30 nov. 1937, p. 39 (regering Janson).  
Zie voor de ontwikkeling : R. MAES, gec., nr. 526 e.v.

(3) Besl.Rgt. 11 juli 1947, B.S. 13 aug. 1947; deze commissie bestond uit 9 afgevaardigden van departementen, 26 van directie en personeel van de produktie- en distributiebedrijven en verbruikers en 5 hoogleraren. (M.B. 5 aug. 1947); gew. bij K.B. 26 juli 1949, B.S. 12 aug. 1949.

adviseerde een vrijheidsregime met nationale planning en controle voor de produktie, wijzigingen inzake de distributie, en de oprichting van een Hoge Raad voor de Electriciteit (40 % ondernemingen, 40 % verbruikers en 20 % departementen, provincies en deskundigen). Haar voorstellen bleven zonder gevolg.

3. In 1954 komt schot in de zaak wanneer het A.B.V.V. op zijn congres de nationalisatie van de sector eist; onmiddellijk wordt door het V.B.N. een rondetafelconferentie belegd met vertegenwoordigers van A.B.V.V., A.C.V. en van de particuliere electriciteitsmaatschappijen (waarnemers van Economische Zaken, en van de openbare bedrijven woonden de werkzaamheden bij). Deze leidt tot de overeenkomst van 15 juli 1955 betreffende de regeling van de produktie, het overbrengen en de distributie der elektrische drijfkracht, ondertekend door genoemde onderhandelende partijen en de Waalse vakcentrale (1). De regering was geen partij maar werd in kennis gesteld van de overeenkomst waaraan de Ministerraad zijn akkoord zou hebben gehecht; de Minister had eerder beloofd een voorontwerp van wet betreffende een statuut voor de elektrische energie te zullen inhouden indien de partijen onderling tot een akkoord konden komen (2).

Nieuwe onderhandelingen stonden in het vooruitzicht nadat het A.B.V.V. in 1958 de toepassing had gevraagd van de clause betreffende de beëindiging met opzegging van de overeenkomst; vakorganisaties, politieke partijen en betrokkenen maakten standpunten bekend die, onder impuls van de eerste groep, in 1963 tot een nieuwe Rondetafelconferentie leidden (3). Deze leidde tot een nieuwe overeenkomst van 12 mei 1964, thans uitgebreid tot de gassector, de openbare electriciteitsondernemingen, én met medewerking van de regering. Zij zet, met wijzigingen, het regime voort dat eerder, met de oprichting van het Beheerscomité en het Controlecomité reeds was ingesteld (4). Het Beheerscomité, samengesteld uit de ondertekenende

---

(1) Deze had niet aan de besprekingen deelgenomen, maar ondertekende op verzoek van de (liberale) Minister van Economische Zaken; aldus : R. MAES, gec., nr. 550. De intercommunale verenigingen van het zuivere type, de gemeentebedrijven en de "auto-procudenten" waren buiten het toepassingsgebied gebleven : ibid., nr. 550 en 581.

(2) Ibid., nr. 549 en 573.

(3) Ibid., nr. 573 en 581 e.v..

(4) Zeer uitvoerig beschreven bij R. MAES, a.w..



vennootschappen (pro rata van hun omzet in vermogen) kan beslissingen nemen inzake coördinatie van produktie, investeringen, distributie, tarieven, boekhoudkundig plan etc. Het Controlecomité was aanvankelijk samengesteld uit een afgevaardigde van resp. het Beheerscomité, van elk der drie vakorganisaties en het V.B.N(1). De Ministers van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Middenstand en de C.R.B. konden waarnemers afvaardigen. Naast een algemene studie-opdracht, volgt het controlecomité de toepassing van de overeenkomst t.a.waarvan het aanbevelingen kan doen bij de betrokkenen. In 1964 worden deze bevoegdheden uitgebreid; de beheersinstellingen die partij zijn bij de overeenkomst mogen sedert 1964 afgevaardigden benoemen. De Adviserende Vergadering bij het Controlecomité die werd ingesteld in 1955 - samengesteld uit het Controlecomité, twintig producenten, evenveel vertegenwoordigers der vakorganisaties, de leden-verbruikers van het Vast Comité der Electriciteit en een afgevaardigde van elke Bestendige Deputatie - wordt in 1964 opgeheven. De woordvoerder van de regering in het Controlecomité kan in het bijzonder een door het comité gedane aanbeveling doen uitstellen; binnen de maand kan de regering dan een gemotiveerd advies aan het comité laten geworden. De aanbeveling wordt dan in het comité opnieuw besproken (2).

De oorspronkelijkheid van de formule is onbetwist; zij is herhaaldelijk als voorbeeld gesteld voor andere energiesectoren (3). Toch zijn hierbij wel enige aanmerkingen te maken : weliswaar werd voor belangrijke aanleggelegenheden van de sector één beheer nagestreefd, doch de overheid neemt aan die beslissingen geen deel (4). Meer bepaald heeft de overheid zich, althans volgens MAES, een bevoegdheid toegeëigend (het doen uitstellen van de bespreking van bepaalde aanbevelingen in het Controlecomité) "die zij op basis van grondwet of wet niet zou hebben". Het monopolie van de sector, thans onder een systeem van "conventionele eenheid van beheer", is daardoor wellicht versterkt, en dit onder druk van de vakorganisaties die - ook al afwezig in de beheerscomité's - met de

(1) Sedert 1.1.1977 heeft het A.B.V.V. zich uit het Controlecomité teruggetrokken.

(2) Zie over de resultaten : R. MAES, nr. 630 e.v..

(3) Zie t.a.v. steenkool : hierboven; t.a.v. petroleum : L. NEELS, "Het Overleg- en controlecomité voor de petroleum", gec.; vgl. Ministerie van Economische Zaken, Elementen voor een nieuw energiebeleid, p.211,233 en

(4) Hierover : R. MAES, gec., nr. 683-684. Indien, ten gevolge van een 241. sociaal conflict de produktie en distributie van elektrische energie in het gedrang komt, treedt een zgn. centraal comité voor de coördinatie van de beperkingen in werking met 5 regionale comité's (M.B. 9.8.1946, B.S. 23-24.9.1946; M.B. 18.12.1946, B.S. 16.1.1947; Besl.Rgt. 29.1.1949, B.S. 30.1.1949); hierin zetelen de producenten, distributeurs, industriële verbruikers en vakorganisaties : de overheid is hier dus ook afwezig.

particuliere ondernemingen zelf een onderlinge regeling nastreefden die wetgevend initiatief zou voorkomen. Op haar beurt bleek die regeling dan weer voldoende steun te hebben in de sector - en in overheidskringen - om een aantal bepalingen van de wet van 1925 ongehinderd te laten voor wat zij waren... De wet houdende economische en budgettaire hervormingen voorziet dat bij K.B. alle nuttige maatregelen kunnen worden getroffen om, na onderhandelingen met de sociaal-economische groepen die in het bestaande Controlecomité vertegenwoordigd zijn, het Comité te hervormen, o.m. door het verlenen van rechtspersoonlijkheid, door het onder voogdij te plaatsen van de Minister van Economische Zaken, en door de samenstelling, opdracht en werkwijze te bepalen (1).

4. In 1961 werd een Beperkte Commissie ter studie van de kernenergieproblemen ingesteld bij het Ministerie van Economische Zaken (2). Zij zou "de kernenergieproblemen bestuderen, in het bijzonder in verband met hun weerslag op budgetair, financieel en economisch gebied". Zij bestond uit 5 leden, nominatim aangeduid, en een secretaris. Van haar werkzaamheden is niets bekend geworden.

In april 1975 werd op verzoek van de Minister van Economische Zaken een Commissie van Beraad inzake Kernenergie bij het departement ingericht. De opdracht was een ruim onderzoek naar "de invloed van de bouw van nieuwe kerncentrales (en bijkomende inrichtingen) in België, op economisch, ecologisch en sanitair gebied, en dit voor verschillende horizonten". Men stelt vast dat de accenten sedert 1961 wel wat werden verplaatst. De commissie werd voorgezeten door 2 hoogleraren en omvatte voorts, in de onderscheiden werkgroepen een zeer ruim scala van betrokkenen en deskundigen (3). De Bond Beter Leefmilieu en de vakorganisaties werden geraadpleegd door de Commissie, hoewel de resultaten van deze raadpleging niet in de verslagen werden opgenomen (4). De Commissie publiceerde in

---

(1) Art. 2 W. 5 aug. 1978, B.S. 17 aug. 1978.

(2) M.B. 3 juli 1961, B.S. 15 juli 1961.

(3) Op de samenstelling was nogal wat kritiek, omdat werd vastgesteld dat nogal wat (economisch) belang-hebbenden van de commissie deel uitmaakten : L. DE BUSQUEY, "Kleine Who is Who", in : De Nieuwe Maand, 1976, p. 463-468. Onder meer werd aangemerkt dat de werkzaamheden ge-coördineerd werden via het Studiecentrum voor Kernenergie te Mol.

(4) Zie nochtans : Eindrapport, maart 1976, p. 1.

in maart 1976 de syntheserapporten van zijn werkgroepen en een eindrapport. Het verslag heeft nog steeds geen aanleiding gegeven tot een bij herhaling in het vooruitzicht gesteld parlementair debat (1).

5. Inzake petroleum werden reeds de Consultatieve Commissie voor de Petroleum (1972) en diens opvolger, het Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum (1974) besproken. Ook dit heeft specifieke, zij het thans vrij uitgebreide bevoegdheid t.a.v. een energiesector (2).

Voor de globale energiesector kwam in 1957 de Adviserende Raad voor de Energie tot stand; in dat jaar had een ambtenarencommissie bij Economische Zaken een verslag beëindigd over de energiebehoeften van België en de mogelijke bevoorradingsproblemen. Op advies van de C.R.B. werd dan besloten de Adviserende Raad in te richten, teneinde de regering voor te lichten over de algemene energievraagstukken en de aangewezen middelen om in de nationale behoeften te voorzien (3). De raad werd door de C.R.B. (trouwens volgens diens advies) gepatroneerd, hetgeen onder meer tot uiting kwam in de omstandigheid dat zij dezelfde voorzitter hadden. Hij bestond uit zestien vertegenwoordigers van werkgeverskringen (representatieve nijverheidsorganisaties : 10; representatieve landbouworganisaties : 1; bank- en verzekeringssector : 1; grote handelszaken : 1; H.R.M. : 1; openbare gas- en electriciteitsbedrijven : 1 ; 14 vertegenwoordigers van werknemersorganisaties en vertegenwoordigers van de betrokken departementen (4). De raad had een vrij regelmatige werking, o.m. ook t.a.v. de conjunctuurpolitiek, het economisch budget en de vijfjarenplannen - althans wat hun energieaspecten aanging.

---

(1) Zie bijlage II bij de regeringsverklaring van 7 juni 1977, dat dergelijk debat vóór einde 1977 situeerde en Gedr.St., K., 1977-78, nr. 450/23, p. 29 e.v. waar verzet tot uiting komt tegen zgn. crisismaatregelen die vooruitlopen op het steeds niet gehouden debat.

(2) Supra, p. 140 e.v..

(3) K.B. 17 juli 1957, B.S. 7 aug. 1957 gew. bij K.B. 9 dec. 1957, B.S. 13 dec. 1957; de raad startte zijn werkzaamheden in december 1957. In 1946 was een Vaste Technische Commissie ingesteld, met als doel het opsporen van middelen, gericht op het bekomen van een zuinig en rationeel energieverbruik : M.B. 3 okt. 1946, B.S. 15 nov. 1946.

(4) Zie K.B. 9 en M.B. 10 dec. 1957 : samenstelling en benoeming.

In 1975 werd de raad vervangen door het Nationaal Comité voor de Energie (1). Dit kreeg een zeer ruime opdracht : adviseren over het algemeen energiebeleid en de middelen om het uit te voeren; de uitvoering volgen en beoordelen; overleg organiseren over deze aangelegenheden enz. Het staat ook in, met het Planbureau, het Controlecomité voor de Electriciteit en het Gas, de Nationale Adviserende Raad voor de Steenkolen nijverheid en het Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum, voor de coördinatie van het sectorieel energiebeleid. In de uitoefening van deze bevoegdheden ontvangt het comité de ruimste inlichtingen van de betrokkenen of kan het deze door revisoren doen opnemen; het doet aanbevelingen bij eenparigheid van stemmen van de afgevaardigden van de werknemers- en de ondernemingsorganisaties, of, bij gebrek daaraan, adviseert het. Dit kan geschieden op eigen initiatief of op verzoek van de Minister van Economische Zaken. Het Comité publiceert een jaarverslag. Het Comité bestaat uit een regeringsafvaardiging van elf leden, een afvaardiging van de meest representatieve werknemersorganisatie (11 leden), en van de meest representatieve ondernemingsorganisaties (11 leden), de afgevaardigde van de verbruikers die de verbruikersgroep in de Raad voor het Verbruik vertegenwoordigt, de secretarissen van het Controlecomité voor de Electriciteit en het Gas, van de Nationale Adviserende Raad voor de Steenkolen nijverheid en van het Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum, een afgevaardigde van het Planbureau, van de Administratie voor de Energie en twee afgevaardigden van de openbare electriciteitssector. Alleen de syndicale en patronale delegatie zijn stemgerechtigd; maar de adviezen en aanbevelingen vermelden wel de standpunten van alle delegaties of leden. Indien de regering een aanbeveling niet volgt, dient zij haar beslissing te motiveren; de Minister van Economische Zaken kan bij hoogdringendheid termijnen voor de beraadslaging van het comité opleggen. Ook is voorzien dat de "niet inachtnaam van de procedurevormen betreffende de bepalingen van dit besluit" geen nietigheid meebrengt van een regeringsbeslissing inzake energie (art. 3, laatste lid) - een blijkbaar overbodige bepaling gezien de raadpleging van het Comité niet als substantieel vormvereiste werd voorgeschreven. Volgens dezelfde bepaling is er wel nietigheid van de regeringsbeslissing, ingeval deze gaat over investeringsprojecten en overheidstegemoetkomingen, en voorzover het Comité hierover geen overleg heeft gepleegd dat tot een aanbeveling of een advies heeft geleid. Ook schending van de regels over motivering en stemming van besluiten

---

(1) K.B. 12 dec. 1975, B.S. 31 dec. 1975, gew. bij K.B. 3 nov. 1977, B.S. 31 jan. 1978.

van het Comité of over de motivering van regeringsbeslissingen die afwijkt van een aanbeveling leiden tot nietigheid van de regeringsbeslissing...

De wet van 5 augustus 1978 stelt dat bij K.B. alle nuttige maatregelen kunnen worden getroffen om aan het Nationaal Comité voor de Energie rechtspersoonlijkheid te verlenen, en de samenstelling, opdracht en werkwijze te herzien (1).

---

(1) W. 5 aug. 1978, B.S. 17 aug. 1978, art. 1; zie ook art. 3 § 2.

## BESLUIT

Ook bij dit departement wordt een grote verscheidenheid van organen vastgesteld. Soms lijkt het om reële beleidsorganen te gaan, zoals de distributiecomité's of de organen in de steenkolensector. Een andere keer gaat het veeleer om studieorganen zoals de Commissie van Beraad inzake Kernenergie.

Verschillende organen zijn bij de beleidsuitvoering betrokken : alle prijzencommissies, de distributiecomité's enz... Andere zijn meer van consultatieve aard, zoals de Raad voor het Verbruik.

In het algemeen ziet men een vertegenwoordigingspatroon in deze organen terugkeren dat de vak- en patroonsorganisaties omvat naast vertegenwoordiging van (steeds meer vormen van) de handel of de handelaars. De rechtstreeks betrokkenen (tenminste, zoals deze kring thans begrepen wordt) lijken nogal frequent in deze organen aanwezig te zijn. Er zijn veel "gewogen" vertegenwoordigingen, zonder dat de criteria van (af)weging duidelijk zijn.

Een zeer markante (recente) ontwikkeling tenslotte lijkt het feitelijk ontstaan van de overlegstructuren die dan later officieel worden erkend en uitgebouwd. Zo is o.m. het geval met de distributiecomité's, het beheerscomité voor de electriciteit en het gas en het Nationaal Comité voor Planning en Controle van de ijzer- en staalnijverheid.

#### HOOFDSTUK IV

ORGANEN VAN ADVIES EN OVERLEG BIJ HET DEPARTEMENT VAN MIDDENSTAND.

## § 1. INLEIDING

De middenstandssector, die zich vaak laat kennen aan een gereserveerde houding t.a.v. overheidsoptreden, is gekenmerkt door een indrukwekkende organisatie van overheidswege. Even opvallend is dat deze organisatie helemaal niet zo recent is als wel eens wordt voorgehouden maar integendeel veel ouder.

De sfeer die gekenmerkt werd door de Wet-Le Chapelier (W. 14 juni 1781) was t.a.v. gilden en corporaties bepaald ongunstig; de algemeen geformuleerde vrijheid van vereniging (art. 20 Grondwet) werd immers maar vooral operationeel na de wet op de beroepsverenigingen (W. 31 maart 1898) en voornamelijk de wet op de v.z.w. (W. 27 juni 1921) (1).

De ontwikkeling van het Departement zelf wordt in de tekst zelf, hierna, beschreven : zij hangt immers samen met de historische evolutie van de besproken organen.

---

(1) R. BLANPAIN, Handboek..., a.w., p. 81 e.v. De eerste wet had en heeft een beperkt belang : "Le Conseil d'Etat", in Les Nouvelles, gec., nr. 616 e. vlg.



## § 2. De Kamers van Koophandel.

Reeds vanaf 1802 kenden men Chambres de commerce, die nog in 1841 nieuwe impuls kregen door de wet die hun verplichte financiering oplegde door de gemeenten, provincies en de staat (1). In 1859 werden de organisatie van deze Kamers vervolledigd door de inrichting van de overkoepelende Hoge Raad voor Nijverheid en Handel bij de departementen Binnenlandse en Buitenlandse Zaken (2). Deze Hoge Raad zou worden samengesteld uit een afgevaardigde van elke Chambre de commerce (twee afgevaardigden voor deze van Antwerpen, Brussel, Gent en Luik) en maximaal evenveel leden die niet tot de Chambres behoorden. Hij zou advies geven over alle aangelegenheden die de regering kon voorleggen, kon "uit hoofde van het algemeen belang" de wensen van de Kamers van Koophandel bespreken en verder alle voorstellen i.v.m. nijverheid en handel die door leden van de Kamers zouden worden aangebracht. De bedoeling was een centraal overkoepelend orgaan terzake in te stellen, naar het voorbeeld van de Hoge Landbouwwaad. De raad miste, naar wordt gezegd, representativiteit en leiderschap (3), precies omdat de Handelskamers waarop zijn samenstelling terugging terzake niet erg hadden kunnen overtuigen. In 1870

---

(1) W. 16 maart 1841, Pasin., 1841, p. 49 en K.B. 10 sept. 1841, gew. bij K.B. 14 jan. 1859, B.S. 19 jan. 1859.

(2) K.B. 27 maart 1859, B.S. 31 maart 1859.

(3) J.J. BODDEWYN, a.w., p. 20.

kwamen deze immers onder heftige kritiek in de Kamer (1); in 1871 werd een commissie ingesteld om te onderzoeken of zij moesten worden opgeheven of op een andere wijze moesten worden georganiseerd (2). Diverse bezwaren werden toen geuit, en het is boeiend enige ervan te vermelden daar zij thans nog vaak worden gehoord t.a.v. adviesorganen : zij zijn niet representatief voor handel of nijverheid daar hun leden niet door handelaars en ondernemers worden benoemd; slechts de mening van de leden zelf komt aan bod; het zijn partijdige lichamen; zij hebben vaak een politieke kleur; hun jaarverslagen laten veel te wensen over; hun adviezen worden toch niet gevolgd enz. Als ernstige bezwaren weerhield men : door de benoemingsprocedure - waardoor de helft van de leden reeds uit de Kamers van Koophandel voortkwam - zetelen er altijd dezelfde personen in zodat handel en nijverheid er niet echt of degelijk in vertegenwoordigd zijn (er werd zelfs gesproken van .... "de véritables coteries, ne servant d'organes qu'à des opinions individuelles, et se laissant guider trop souvent par des considérations de camaraderie, d'intérêts particuliers ou de politique"); daardoor blijven de ideeën er stationair ("... leurs rapports... n'ont été presque toujours la reproduction fastidieuse des rapports antérieurs"). Dit alles had er aanleiding toe gegeven dat (... toch...?) private verenigingen ter belangenbehartiging waren ontstaan. Minstens was ongeveer iedereen het erover eens dat de Handelskamers dienden hervormd; diverse voorstellen werden gesuggereerd : de regering zou zelf integraal de leden aanduiden; bijzondere comité's per belangrijke nijverheidstak zouden de eerste keer door de regering en vervolgens door de betrokkenen zelf worden samengesteld; industriëlen en handelaars moesten, volgens een derde opvatting, maar zelf sectoriële kamers inrichten zodat de regering kon volstaan met een centrale kamer; tenslotte waren er voorstanders van een kiessysteem op basis van het

---

(1) P.H.,K., 6 dec. 1870, bij de bespreking van de begroting van buitenlandse zaken.

(2) M.B. 28 jan. 1871; zie hierover de voorbereidende werken van de verder besproken W. 11 juni 1875, in : Pasin. 1875, p. 115 e.v.

patentrecht. Het bleek echter moeilijk, zoniet uitgesloten, een voor elkeen aanvaardbare formule te vinden : "... combien il serait difficile de formuler un mode d'organisation nouveau, ayant chance de rencontrer une majorité dans les chambres et en même temps de donner satisfaction au commerce et à l'industrie". Vrij resoluut werd dan gesteld : "La suppression des chambres de commerce n'entraînera aucun inconvénient. Les intérêts du commerce et de l'industrie sont aussi variés que nombreux. Il est juste de les laisser se manifester librement, au lieu de leur imposer pour organes de corps privilégiés, revêtus d'un cachet officiel, et dans lesquels plusieurs branches de l'industrie et du commerce ne comptent aucun représentant". Men voegde er een belangwekkende beschouwing aan toe : "On comprend l'existence de ces corps dans les pays où n'existent ni le droit d'association, ni le droit de réunion, ni de droit de pétition. On ne les comprend pas sous notre régime constitutionnel" (1). Bij wet van 11 juni 1875 werden de Kamers opgeheven (2). Dit resulteerde, enerzijds, in het lamleggen van de Hoge Raad die immers voor de helft vanuit de Kamers werd samengesteld en, anderzijds, in de oprichting van private interprofessionele Kamers van Koophandel op plaatselijk, regionaal en nationaal vlak (3).

In 1890 stond men, mede onder druk van de intussen opgerichte vrije verenigingen, weer op het standpunt dat de Hoge Raad onbetwistbaar nuttig zou zijn - een standpunt dat ook door een interdepartementale commissie (van Financiën, Buitenlandse Zaken en Landbouw) voor de studie van de handelsovereenkomsten werd ingenomen (4). De Raad werd thans wel geacht wat

---

(1) Zie het rapport van de Centrale Sectie aan de Kamer : Pasin., 1875, p. 115 e.v..

(2) B.S. 19 juni 1875.

(3) De opheffing van de Chambres moest blijkbaar ook wel worden begrepen in de zin van het "liberale" streven om overheidsinstellingen aan de kant te zetten uit overtuiging dat het privé-initiatief de aangelegenheid wel kan regelen : J.J. BODDEWYN, a.w., p. 23. De kort nadien opgerichte Conseils de l'Industrie et du Travail ("dans toute localité où l'utilité en est constatée") waren paritair samengesteld uit patroons en arbeiders om hun gezamenlijke belangen resp. onderlinge geschillen te behandelen, en waren dus op het sociale vlak gesitueerd (W. 10 aug. 1887, B.S. 21 oct. 1887).

(4) Verslag aan de Koning bij K.B. 6 juli 1890, B.S. 7-8 juli 1890.

"meer representatief" te zijn, maar toch bleef de grootindustrie in een overwegende positie t.a.v. de kleinhandel en kleine nijverheid. De samenstelling zou nu geschieden in getrapte verkiezingen : industriëlen en handelaars die minstens twintig frank patentrecht betaalden verkozen provinciale afgevaardigden die op hun beurt drieëndertig leden van de Raad moesten kiezen; de overige werden door de Koning benoemd (1). De handel maakte overigens slechts één specifieke groep uit naast zes industriële. Voor aangelegenheden die direkt verband hielden met landbouw, kon de regering naar haar inzicht de leden van de Hoge Landbouwrapraad voegen bij deze van de Hoge Raad voor de Nijverheid en de Handel.

### § 3. De Dienst voor de Middenstand.

In 1895 werd het departement van Nijverheid en Handel ingericht, en afgesplitst van het oude departement van Landbouw, Nijverheid, Arbeid en Openbare Werken (2). In 1906 werd in het nieuwe departement een Dienst voor de Middenstand (Office des Classes Moyennes) ingericht; deze dienst moest waken over de uitvoering van wetten en besluiten en tevens alle inlichtingen verzamelen over de economische toestand van de middenstand, daarin begrepen de "gevolgen van de wetten die hen aangaan" (3). Ondertussen was een Commissie van onderzoek van de problemen van de kleinburgerij werkzaam geweest; de ideeën die uit die werkzaamheden voortsporen lijken de daaropvolgende ontwikkelingen mee bepaald te hebben (4).

---

(1) K.B. 6 juli 1890; BODDEWYN merkt hierbij aan dat slechts 17424 van de 166305 patentbetalers als kiezers van de eerste graad stemrecht hadden : a.w., p. 24 en p. 246. De handel kon slechts 6 van de 33 verkozen mandaten verkrijgen.

---

(2) K.B. 25 mei 1895, B.S. 26 mei 1895; K.B. 29 mei 1895, B.S. 31 mei 1895.

(3) K.B. 15 jan. 1906, B.S. 21 jan. 1906; K.B. 15 dec. 1906, B.S. 17-18 dec. 1906. Reeds sedert 1899 was er een Bureau voor de Middenstand in het Departement van Arbeid.

(4) K.B. 10 april 1902; zie J.J. BODDEWYN, a.w., p. 21 en 24.

De Dienst voor Ambachten en Neringen bij het departement kreeg vanaf 1908 als opdracht op alle mogelijke wijzen bij te dragen tot de ontwikkeling van economische belangenverenigingen van ambachten, kleine patroons en handelaars, e. dgl. Hij zou ook, onder meer, de regeling van de Hoge Raad voor Ambachten en Neringen onder zijn bevoegdheid krijgen (1). Deze Hoge Raad werd weder ingesteld in 1909 bij het departement van Nijverheid en Handel om te adviseren, op verzoek van de Minister of op initiatief van zijn leden over de economische en professionele belangen van ambachtslui, kleine industriëlen en handelaars (2). Meer bepaald werd gedacht aan handelsreglementering, de syndicale organisatie van de burgerlijke beroepen, kredietverlening e. dgl. De eenentwintig leden zouden worden benoemd door de Koning; het verslag aan de Koning maakt gewag van parlementsleden, economen, directeurs van commerciële en industriële federaties enz.. De ervaring zou, aldus nog bedoeld verslag, uitwijzen of het nuttig zou zijn opnieuw provinciale consultatieve kamers van ambachten en neringen te installeren.

In 1928 werden de Provinciale Kamers voor de Ambachten en Neringen inderdaad opnieuw ingesteld; zij zouden per provincie bestaan uit één afgevaardigde van de professionele, interprofessionele en economische organisaties die reeds minstens vijf jaren functioneerden in hun ressort, en een lid van de Bestendige Deputatie (3). Deze organisaties moesten worden erkend door het departement. De opdracht van de Kamers was de studie van alle nuttige maatregelen t.a.v. de middenstand, en meer bepaald hun behoud en belangenbehartiging, de beroepsopleiding, de loyauteit en discipline bij de beroepsuitoefening, de vooruitgang van het beroep, tot en met de ontwikkeling van de zin voor vereniging (l'esprit d'association) in de schoot van

---

(1) K.B. 25 maart 1908, B.S. 27 maart 1908. In 1923 werd over de werking van de Dienst een vernietigend rapport uitgebracht : M.-L. GERARD, Etudes sur la réformation des services administratifs de l'Etat, Bruxelles 1925, p. 96-97.

(2) K.B. 5 febr. 1909, B.S. 28 febr. 1909.

(3) K.B. 24 jan. 1928, B.S. 6-7 febr. 1928; Het begrip "economische organisatie" wordt in het besluit omschreven.

de middenstand (1). De oude Hoge Raad werd nu omgevormd tot de Hoge Raad voor de Middenstand, als volgt samengesteld : zestien leden verkozen door de onderscheiden Kamers en wel aldus verdeeld : vier voor de voedingssector, vier voor de kleding, vier voor de bouw, twee voor het vervoer en twee voor de kunstnijverheid. De Minister zou nog vijf leden aanduiden, terwijl de Directeur-Generaal van de Dienst voor de Middenstand van rechtswege met consultatieve stem van de Hoge Raad deel zou uitmaken; en al deze leden zouden nog vijf deskundigen terzake coöpteren. Deze structuur en de werkwijze van de Hoge Raad zijn herhaaldelijk gewijzigd, terwijl bekend was dat de invloed ervan, of meer bepaald van de Provinciale Kamers, op de regering vrij beperkt was gebleven (2).

In 1936 werd de heer Collin als Koninklijk Commissaris voor de Ambachts- en Handeldrijvende Middenstand aangesteld (3). Hij kreeg als opdracht de eisen van de middenstand te onderzoeken en aan de regering maatregelen voor te stellen. Deze organiseerde werkelijke hearings en hield consultaties met verenigingen en individuen (4). Hij besluit o.m. tot de wenselijkheid van een geëigende bedrijfsorganisatie voor de middenstand.

#### § 4. De Hoge Raad voor de Middenstand.

In 1949 werd dan, kennelijk in de lijn van genoemd verslag, de behoefte gezien om, in navolging van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand opnieuw gestalte te geven (5). Deze verkreeg nu rechtspersoonlijkheid (mogelijk : in navolging van de C.R.B.) en zou paritair bestaan uit afgevaardigden van de Nationale Raad voor de ambachten en neringen enerzijds en van de Nationale Raad voor de interprofessionele federaties anderzijds.

---

(1) Art. 12 van bedoeld besluit stelt zelfs dat deze Kamers, binnen de perken van de wetten en besluiten, elke geëigende maatregel (mesures propres) kunnen nemen om de belangen van de ambachten en neringen te dienen.

(2) J.J. BODDEWYN, a.w., p. 74.

(3) K.B. 28 oct. 1936, B.S., 30 oct. 1936.

(4) Zie het verslag : F. COLLIN, Verslag nopens den Ambachts- en Handeldrijvenden Middenstand, Antwerpen 1937.

(5) W. 2 mei 1949, B.S. 2 juni 1949; de Hoge Raad zou zijn werkzaamheden in 1951 aanvangen (K.B. 5 okt. 1950 en 4 juni 1951).

De Nationale Raad voor de Ambachten en Neringen - thans dus a.h.w. ondergeschikt aan de Hoge Raad - bestond op zijn beurt paritair uit, enerzijds, afgevaardigden van de Provinciale Kamers voor Ambachten en Neringen en, anderzijds, afgevaardigden van de vrije nationale professionele federaties. Deze laatste moesten rechtspersoonlijkheid bezitten, georganiseerd zijn per beroep of beroepsgroep en namelijk bedrijfshoofden groeperen uit het artisanat, de kleine en middelgrote handel of de kleine industrie; tenslotte moesten zij kunnen aantonen dat zij louter bestonden voor de professionele, economische en sociale belangen van hun leden (1). De Provinciale Kamers waren territoriaal georganiseerd op hetzelfde stramien maar konden ook vertegenwoordigers van economische verenigingen omvatten; deze laatsten konden echter de afgevaardigden voor de Nationale Raad niet mee aanduiden (2). De Provinciale Kamers hadden een studie- en promotietaak op provinciaal vlak.

De Nationale Raad voor de Ambachten en Neringen kwamen bij de Hoge Raad tussen op diens verzoek of op eigen initiatief.

De Nationale Raad voor de interprofessionele federaties - de andere helft voor de Hoge Raad - bestaat uit dergelijke groeperingen met rechtspersoonlijkheid die elk minstens vijfduizend leden moeten hebben die een beroep uitoefenen in artisanat, kleine en middelgrote handel of kleine industrie terwijl ook zij uitsluitend de belangenbehartiging van hun leden als doelstelling hebben moeten (3). T.a.v. de Hoge raad had deze dezelfde taak als de eerder beschreven nationale raad, doch thans op zijn terrein, d.w.z. zonder onderscheid van de beroepen.

De Hoge Raad moest alle maatregelen ten gunste van de professionele, economisch, sociale en morele (sic)ontwikkeling van de middenstand bestuderen en voorstellen. Op eigen initiatief en op verzoek adviseerde hij aan de Minister en de C.R.B. (op diens bevoegdheidsterrein); zijn rapporten gaven de onderscheiden in zijn midden geuite opinies weer.

---

(1) Art. 4 en 5 van de Wet. De aldus erkende vrije nationale professionele federaties of hun interfederale bureaus speelden ook een rol inzake de samenstelling van de C.R.B. (Art. 5 W. 2 mei 1949 jo. art. 7, W. 20 sept. 1948).

(2) Het begrip economische verenigingen, bvb. samenaankoopverenigingen e. dgl. werd in de wet omschreven (art. 8). Vanaf 1977 zullen ook verenigingen met een sociaal doel (sociale secretariaten, pensioenkasen e. dgl.) van de Provinciale Kamers kunnen deel uitmaken.

Aldus werd de Hoge Raad voor de Middenstand "the keystone of a pyramid of associations, federations and the already existing provincial chambers of crafts and trades" (1).

In 1954 werd het departement van Middenstand ingesteld (2); naar BODDEWYN stelt was het door de christen-democraten vanaf 1949 voorgesteld, en werd het opgericht tegen de bezwaren van Economische Zaken in, als tegemoetkoming aan electorale beloften en, o.m., voor de kiezers die de liberale partijen hadden gesteund bij de verkiezingen. Hij ziet erin een typisch "class department" zoals Landbouw voor de boeren, Arbeid en Sociale Zekerheid voor de arbeiders en Economische Zaken dat als industriegericht departement zou worden beschouwd (3).

In 1964 werd de lof van de Hoge Raad voor de Middenstand gezongen als meest bevoegde voorvoerder voor de vertegenwoordigde sectoren, het onmisbaar hulpmiddel om de groep, die is gekenmerkt door de verscheidenheid van zijn activiteiten en van particuliere belangen, samen te binden, het aangewezen forum van de confrontatie van bepaalde professionele eisen met de imperatieven van het algemeen belang van de middenstand en het onmisbaar orgaan voor de bevordering van de betrokken belangen (4). Dit geschiedde bij enige wijzigingen waardoor werd beoogd de representativiteit van de Raad te verbeteren en een betere band tot stand te brengen met de overheden enerzijds en de belanghebbende verbonden anderzijds.

De in 1949 nog afgewezen idee om ook de vrije beroepen in de H.R.M. te vertegenwoordigen, werd nu, mede op advies (d.d. 20 dec. 1961) van de Raad zelf, wél gerealiseerd (5) : op de diverse niveaus zou steeds een onderscheid

---

(1) J.J. BODDEWYN, a.w., p. 75.

(2) K.B. 15 juni 1954, B.S. 25 juni 1954.

(3) Ibid., p. 77.

(4) Gedr.St., S., 1963-64, nr. 10, p. 1-2; ondertussen kwam de Hoge Raad ook tussen t.a.v. beroepsuitoefeningsvoorwaarden (W. 24 dec. 1958) en de wekelijkse rustdag (W. 22 juni 1960).

(5) Vgl. Gedr.St., K., 1948-49, nr. 129 en Gedr.St., S., 1963-64, nr. 10.



worden aangebracht tussen, enerzijds, de vertegenwoordigers van artisanat, kleine en middelgrote handel en kleine nijverheid en, anderzijds, de vrije en andere zelfstandige intellectuele beroepen. Deze laatste groep verkreeg een minimum van 15 % van de mandaten. Daarmee werd er de voorkeur aan gegeven deze groep te integreren bij de groep die tot dan alleen de H.R.M. uitmaakte; de naam van de Raad werd behouden en men vermeed de oprichting van een afzonderlijke Hoge Raad voor de vrije beroepen.

De representativiteit van de Raad werd overigens ook opnieuw bijgewerkt met een meer uitgewerkte structuur. De Hoge Raad zou bestaan uit een voorzitter en vierenveertig leden; hiervan vertegenwoordigen zesendertig leden de ambachten, kleine en middelgrote handel en kleine nijverheid; zij worden aangeduid door de Interfederale bureau's (per beroepsgroep) en de Kamer van Ambachten en Neringen (per provincie); de 8 overige worden door hun Interfederale bureau's aangeduid. De Nationale Interprofessionele Kamer bestaat ook uit 44 leden, in een 36/8 verhouding, die uit hun interprofessionele verbonden werden aangetrokken.

Alle in deze structuur vertegenwoordigbare organisaties behoeven daartoe een erkenning, volgens door de Koning nader te bepalen formaliteiten waarbij moet tot uiting komen dat zij een aantal kenmerken bezitten zoals : exclusieve activiteit gericht op de studie en promotie van de professionele, economische, sociale en morele belangen, met werkzaamheid gespreid over minstens vier provincies, het bezit van rechtspersoonlijkheid, vrije verenigingen, onafhankelijk t.a.v. de overheden en "voldoende representatief" (1).

De taak van de Hoge Raad was om, op eigen initiatief of op verzoek, adviezen en voorstellen m.b.t. alle nuttige maatregelen t.a.v. de ontplooiing van het artisanat, kleine en middelgrote handel, kleine nijverheid en vrije beroepen te richten tot de betrokken Minister en de nationale economische en sociale raden (2). De professionele en interprofessionele kamers en de lagere echelons hadden tot die besluitvorming bij te dragen.

---

(1) Vgl. art. 5 en 8 W. 6 maart 1964; K.B. 25 maart 1965, B.S. 29 april 1965 en errata B.S. 27 mei 1965 en Ministerieel Rondschriften 16 nov. 1970, B.S. 25 nov. 1970.

(2) Ten aanzien van de C.R.B. en de N.A.R. draagt de H.R.M. een dubbele lijst van kandidaten voor, voor de mandaten die aldaar toekomen aan de sectoren die de H.R.M. specifiek overkoepelt (art. 3).

Het zopas kort beschreven stelsel om de H.R.M. en zijn betrokken structuren samen te stellen bleek zo ingewikkeld dat het tot 1966 schijnt te hebben geduurd vooraleer deze konden functioneren; de mandaten zouden aldus einde 1970 verlopen. In de loop van dat jaar werd de wet van 1964 dan ook snel gewijzigd om de samenstelling zo mogelijk wat vlotter te laten verlopen. Vooreerst werd bepaald dat de Koning als erkenningsvoorwaarde voor de nationale beroepsfederaties ook een zekere activiteitsduur zou kunnen opleggen, zoals dat reeds sedert 1964 kon voor de interprofessionele federaties. Vervolgens werd de getrapte samenstelling van de Nationale Professionele Kamer, door tussenkomst van de zgn. vertegenwoordigingscomité's, vereenvoudigd. Tenslotte stelde de regering oorspronkelijk voor de mandaatsduur in al deze organen van vier op zes jaar te brengen, maar zij kwam hierop terug in de Senaatscommissie en vroeg slechts de voorlopige en eenmalige verlenging van de lopende mandaten met maximaal twee jaar tot einde 1972 (1). Ondertussen nam de regering zich voor met nieuwe en betere representativiteitscriteria te komen waaraan de verbonden zich tijdens deze overgangsperiode zouden kunnen aanpassen (2).

Einde 1975 kwam men tot de vaststelling dat weer een nieuwe herziening noodzakelijk was : vanaf januari 1976 zou men immers de hernieuwing der mandaten, die per einde 1976 nodig was, moeten aanvatten. Twee kwesties waren op dat ogenblik in ontwikkeling : vooreerst scheen het bestaan van twee afzonderlijke kamers niet langer nodig of wenselijk, en vervolgens was de vraag gerezen of een nationale interprofessionele federatie tegelijk ondernemingshoofden mocht groeperen en dienvolgens vertegenwoordiging kon nastreven in elk der overeenkomstige secties van de Hoge Raad. Klaarblijkelijk om de betrokken organisaties de tijd te geven zich aan te passen aan bedoelde ontwikkelingen - in 1973 kwam vaststaan dat de federaties van vrije beroepen afzonderlijk zouden moeten worden georganiseerd zodat zij zeker niet konden voldoen aan een bestaansvereiste van drie jaar - werden de mandaten nog maar eens met twee jaar verlengd (3).

---

(1) Gedr.St., S., 1969-70, nr. 490; Gedr.St., S., 1970-71, nr. 23; W. 21 dec. 1970, B.S. 29 dec. 1970.

(2) K.B. 29 okt. 1971, B.S. 24 dec. 1971 en errata B.S. 5 mei 1972 en via rondschrijven 29 okt. 1971, B.S. 24 dec. 1971.

(3) W. 2 april 1976, B.S. 2 juni 1976. Het mandaat van de voorzitter werd daarenboven verlengd bij K.B. 23 nov. 1976, B.S. 15 jan. 1977.

In 1977 werd de eerder reeds voorgenomen hervorming doorgevoerd; deze bestond voornamelijk in de opheffing van de in 1949 nuttig geachte gescheiden professionele en interprofessionele kamers. De eerste besteedden uiteraard hun aandacht meer aan specifieke beroepsproblemen, terwijl de tweede hoofdzakelijk meer algemene sociaal-economische vraagstukken behandelden - hetgeen niet altijd een goede onderlinge verstandhouding zou hebben verzekerd. Gaandeweg schijnt die verstandhouding er toch te zijn gekomen, tesamen met het inzicht dat de jaren volgehouden structuur toch nog steeds te ingewikkeld was. Met instemming van de betrokken kringen en met goedkeuring van de Hoge Raad zelf werd het niveau der Nationale Kamers gesupri-meerd, en werden, in overeenstemming met wat feitelijk al scheen te ge-beuren een professionele en een interprofessionele sectie voorzien (1).

Daarnaast werden een aantal andere wijzigingen doorgevoerd : voor elk effectief lid werd een plaatsvervanger voorzien, een wettelijke onverenig-baarheid tussen het voorzitterschap en het openbaar ambt of een parlemen-tair mandaat e.d.m.. Ook werd thans de duur van de mandaten gebracht op zes jaar. Aldus zag men de H.R.M. als "een uitgebreide raad", naar het voorbeeld van de grote adviesraden : de Nationale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad" (2). De realisering hiervan liet wel wat op zich wachten : het uitvoeringsbesluit verscheen vrij laat en nogal verminkt (3) zodat de betrokken organisaties niet in staat (konden) worden geacht om in 1977 en zelfs in 1978 te voldoen aan de nieuwe voorwaarden : na herziening van het uitvoeringsbesluit zouden de ver-kiezingen voor de samenstelling van deze consultatieve organen slechts kunnen worden gehouden op grond van de werking van de organisaties in 1979. Aldus werd, inhakend op een traditie, besloten de mandaten nog maar eens met twee jaar te verlengen (4).

---

(1) W. 22 febr. 1977, B.S. 19 april 1977, in werking op 1 juni 1977 (K.B. 15 april 1977, B.S. 18 mei 1977). Men is klaarblijkelijk wel vergeten de titels van de hoofdstukken II en III, die de "kamers" blijven noemen, te schrappen of te wijzigen; ook in art. 32 § 1 komen de "kamers" nog voor, althans tot aan de coordinatie van 28 mei 1979, B.S. 7 juli 1979.

(2) Gedr.St., S., 1977-78, nr. 268/2, p. 2.

(3) K.B. 15 april 1977, B.S. 16 juni 1977 en .... 15 bladzijden errata : Gedr.St., S., 1977-78, nr. 268/2, p. 2.

(4) Gedr.St., S., 1977-78, nr. 268/2.

Aldus verschijnt de Hoge Raad als een prestigieus advies- en overlegorgaan van het overkoepelende type, zij het louter binnen de eigen sector; en zulks naast de, andere, grote raden : N.A.R. en C.R.B. . De via zijn samenstellingsprocedure "erkende" beroepsorganisaties, of de Raad zelf spelen ook een aanzienlijke rol t.a.v. sommige reglementeringen voor de sector zoals : economische reglementering (K.B. nr. 62 d.d. 13 jan. 1965), verplichte rustdag (W. 12 juni 1960, zoals gewijzigd), beroepsuitoefeningsvoorwaarden (W. 15 dec. 1970), winkelsluitingswet (W. 24 juli 1973) en reglementering van beroepstitels en de uitoefening van dienstverlenende intellectuele beroepen (Kaderwet 1 maart 1976). Deze laatste kan trouwens aanzienlijk bijdragen tot de inrichting van beroepsstructuren en vertegenwoordigingsschema's : zij opent de mogelijkheid voor de belanghebbende beroepsverbonden en via de Hoge Raad om per beroepsgroep zgn. "instituten" in te stellen die de deontologie en de beroepsuitoefening zouden regelen en controleren (1).

#### § 5. De Vestigingsraad.

Inzake de criteria voor beroepswerkzaamheden in kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen - de toepassing van de zgn. vestigingswet van 15 december 1970 - komt een Vestigingsraad tussen; deze is samengesteld uit een voorzittende magistraat of advocaat, een ambtenaar en een bijzitter, de laatste benoemd op voordracht van de H.R.M. (2). De Vestigingsraad kwam volgens de oude wet inzake beroepsuitoefeningsvoorwaarden (art. 12 W. 24 dec. 1958, B.S. 11 jan. 1959) enerzijds tussen als adviesorgaan, en anderzijds als beroepsinstantie t.a.v. sommige beslissingen, of het uitblijven daarvan, van de Kamers van Ambachten en Neringen; in de nieuwe wet werd de adviesbevoegdheid niet hernomen, en werd anderzijds, in overeenstemming met het advies van de Raad van State, zijn karakter als administratief rechtscollege duidelijker omschreven (3).

- 
- (1) R. VAN DEN BERGH, "De kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen : heropleving van het corporatisme?" in R.W. 1975-76, k. 2443-2456.
- (2) Art. 12 W. 15 dec. 1970, B.S. 20 maart 1971.
- (3) Gedr.St., K., 1969-70, nr. 520/1, p. 33; H. ADRIAENS, "Beroepsregeling", in Adm. Lexicon, 1965, nr. 82; C. CAMBIER, Principes du contentieux administratif, 1964, T. II, p. 504.

De vestigingswetgeving voor vreemdelingen vergt in het algemeen een door de Minister van Middenstand verstrekte beroepskaart (1); de Minister kan een aanvraag terzake niet afwijzen dan na advies van de Raad voor Economisch onderzoek inzake vreemdelingen (art. 6). Deze heeft een adviserende taak, hoewel dezelfde Raad optreedt als administratief rechtscollege op dagvaarding van de Minister, en dit t.a.v. vreemdelingen die zich niet zouden houden aan de regelingen terzake (art. 7). Het advies, uitgebracht in toepassing van art. 6 is uiteraard geen voor vernietiging door de Raad van State in aanmerking komende uitvoerbare beslissing, terwijl de "uitspraken" door de Raad voor Economische Onderzoek inzake Vreemdelingen "geveld" ("sentences rendues") in toepassing van art. 7 zulks wel zijn : de wet voorziet trouwens expliciet dat deze laatste aan de Raad van State kunnen worden voorgelegd, en dat na vernietiging, de Raad voor Economisch Onderzoek is gehouden zich overeenkomstig de beslissing van de Raad van State te gedragen op het punt dat door deze in rechte beoordeeld werd (2).

Deze Raad vertoont dus een dubbele kwaliteit; hij is samengesteld uit leden die allen door de Koning worden benoemd op voorstel van de Minister van Middenstand (3); in de praktijk gaat het om magistraten en ambtenaren.

Vorengenoemde Raad moet worden onderscheiden van de Raadgevende Commissie voor Vreemdelingen die sedert 1954, bij het departement van Justitie optreedt als adviesorgaan t.a.v. aangelegenheden van vreemdelingenpolitie zoals het vluchtelingenstatuut of de uitwijzing (4). Deze bestaat uit een magistraat, een advocaat en een Belg, naar keuze van de vreemdeling waarover het gaat uit een beschikbare lijst, die zich inlaat met bijstand aan vluchtelingen.

(1) W. 19 febr. 1965, B.S. 26 febr. 1965. T.g.v. E.E.G.-onderdanen bestaan enige afwijkende regelingen.

(2) Art. 11, § 2 W. 19 febr. 1965; Arrest Raad van State nr. 5400, d.d. 4 dec. 1956 inzake Jokiel, Arr.R.v.St. 1956, p. 845 e.v.; Arresten Raad van State nr. 12400 en 12401, d.d. 23 mei 1967, inzake Rood, Arr.R.v.St. 1967, p. 528 e.v.; Arrest Raad van State nr. 12515, d.d. 4 juli 1967, inzake Dogan, Arr.R.v.St. 1967, p. 794.

(3) Zie ook K.B. 11 mei 1965, B.S. 22 juni 1965, i.v.m. zijn organisatie en rechtspleging.

(4) W. 28 maart 1952, B.S. 30-31 maart en err. 10 april 1952, zoals gewijzigd bij W. 31 mei 1961, W. 30 april 1964 en W. 1 april 1969; K.B. 22 dec. 1969, B.S. 12 febr. 1970.

§ 6. Het Nationaal Coördinatie- en Overlegcomité voor Voortdurende Vorming.

In 1959 werd de beroepsopleiding en -volmaking in de ambachten en neringen gereorganiseerd : het geheel verkreeg een piramidale structuur met aan de top een Nationaal Comité, voorts nationale en gewestelijke commissies en aan de basis de leersekretariaten (1). Het geheel werd uitgebouwd in de vorm van verenigingen zonder winstoogmerk, die inzake hun doelomschrijving, de toegankelijkheid voor leden en de samenstelling van de beheersorganen aan vrij strenge voorwaarden moest beantwoorden; in ruil daarvoor verkregen zij een erkenning, werden zij belast met sommige taken die als overheidstaken zouden kunnen worden beschouwd (zoals coördinatie), en kwamen zij voor "geldelijke bijdragen van de staat" in aanmerking.

Deze tamelijk oorspronkelijke opzet werd grotendeels aangehouden toen in 1976 de structuur van de voortdurende vorming van de middenstand werd aangepast aan de "culturele autonomie" (art. 59bis G.W.). (2). Aan de top kwam thans het Nationaal Coördinatie- en Overlegcomité voor Voortdurende Vorming, op te richten als v.z.w., onder een reeks voorwaarden door de Minister van Middenstand te erkennen resp. subsidiëren. De eerste voorwaarde betreft het uitsluitend doel van het Comité : coördinatie van het Nationaal beleid inzake opleiding, o.m. door advisering van de Minister, door toezicht op de vormingsprogramma's (die door het Comité ter erkenning

---

(1) K.B. 13 april 1959, B.S. 25 april 1959.

(2) K.B. 4 oct. 1976, B.S. 11 nov. 1976, gepubliceerd met een uitvoerig Verslag aan de Koning en met het advies van de Raad van State; zie ook V. & A., S., 23.3.1976, p. 1108.

aan de Minister worden voorgelegd), door toezicht op de werking der nationale commissies enz. De werkzaamheid van het Nationaal Comité houdt ook in : voorstellen doen met het oog op de wijziging der reglementeringen, voorstellen formuleren inzake de algemene oriëntering van het begrotingsbeleid betreffende de voortdurende vorming en overleg organiseren betreffende de problemen eigen aan het arrondissement Brussel-Hoofdstad. Uit de de omschrijving blijkt wel duidelijk dat een aantal veeleer typische regeringstaken alhier werden weggedelegeerd naar een v.z.w. - die, natuurlijk wel, onder overheidscontrole blijft (1).

De v.z.w. Nationaal Comité mag uitsluitend als leden kennen : de nationale professionele en interprofessionele verenigingen die voldoen aan de (hoger besproken) erkenningsvoorwaarden voor hun vertegenwoordiging in de H.R.M. enerzijds, en de Centra voor Voortdurende Vorming waarvan in het besluit zelf de erkenningsmodaliteiten worden omschreven; de raad van beheer moet van deze samenstelling de weergave zijn. Het beheersorgaan wordt uitgebreid met volgende leden, met raadgevende stem : afgevaardigden van de Minister van Middenstand, van de H.R.M., van het Economisch en Sociaal Instituut voor de Middenstand, van de beide Ministers van Nationale Opvoeding en het hoofd van het Instituut voor Voortdurende Vorming.

De nationale commissies, erkend door het Nationaal Comité, beperken hun bevoegdheid tot de problemen van één beroep of groep van beroepen die onder eenzelfde interfederaal bureau ressorteren, ofwel tot specifieke vraagstukken eigen aan de voortdurende vorming.

De eigenlijke vormingsactiviteiten worden voorts voor de twee grote cultuurgemeenschappen overkoëpeld door de Instituten voor de Voortdurende Vorming - ook voor erkenning in aanmerking komende V.Z.W.'s met als uitsluitend doel de bevordering van dergelijke activiteiten in hun gebied. Dit omvat een ruime scala van werkzaamheden, van inhoudelijke en budgettaire advisering over coördinatie tot toezicht, zodat de opmerking, hierboven gemaakt over wegdelegering van overheidstaken ook hier wel geldt. De Instituten bestaan

---

(1) Via de erkenningsprocedure, de aan erkenning verbonden "Rijksbijdragen" en de daaraan verbonden controles. In verband met de rechtsgrond van een en ander (het besluit verwijst enkel naar art. 29 G.W.) merkte de Raad van State wijselijk op (B.S. 11 nov. 1976, p. 14459) : "Omdat de desbetreffende reglementering steeds is opgevat als een toelageregeling, is aanvaard dat de Koning de macht heeft om, wanneer in de begroting daar-  
.../...

uit de leden, van hun taalgroep, van de raad van beheer van het Nationaal Comité. De raad van beheer bestaat uit telkens drie vertegenwoordigers van de nationale beroepsverenigingen, de nationale interprofessionele verenigingen en van de Centra voor voortdurende vorming, en een delegatie zoals voor het Nationaal Comité, met raadgevende stem (1).

De vormingsactiviteiten worden thans ingericht door de reeds genoemde centra, ook gecontroleerde v.z.w.'s, die de vroegere zgn. leersecretariaten opvolgen, en door erkende leersecretarissen na erkenning op de verscheidene niveau's, wordt een en ander via rijksbijdragen gefinancierd : de instituten en het Nationaal Comité rechtstreeks en de centra door bemiddeling van hun Instituut (2).

#### § 7. De Nationale Commissie voor de Kunstambachten.

Reeds vanaf 1939, toen ook de ministeriële diensten i.v.m. de middenstand nog een definitieve plaats zochten werd een coördinatie-inspanning wenselijk geacht t.a.v. de kunstambachten, en dit in de vorm van de : Commission de coördination des activités des divers départements ministériels en matière d'artisanats, de métiers et d'industries d'art (3). In 1945 werd zij op wat ruimere basis georganiseerd en meer bepaald ook als permanent adviesorgaan inzake de algemene politiek t.a.v. kunstambachten en -nijverheid;

.../...

toe de nodige kredieten zijn uitgetrokken, de beroepsopleiding en beroepsvolmaking van de middenstand te organiseren. Verschillende bepalingen zijn maar als wettig te aanvaarden omdat zij voorwaarden vormen waaronder op de bedoelde toelagen aanspraak kan worden gemaakt. Voorts dient te worden opgemerkt dat, gehouden aan de budgettaire voorzieningen, zodanige toelageregeling mede door het beginsel van de eenjarigheid gehouden is, met als gevolg dat de regeling niet dezelfde waarborgen van vastheid biedt als die welke bij of krachtens de wet is genomen".

- (1) De ambtsgebieden van de instituten vallen samen met die van de Cultuurraden voor de Nederlandstalige en Franstalige Cultuurgemeenschappen; de Raad van State merkte hierbij t.a.v. het ontwerp-besluit op dat die tekst t.a.v. het Duitse taalgebied en Brussel-Hoofdstad niet volstaat, daar blijkbaar het geheel toch was opgevat om het gehele grondgebied te bestrijken. Thans is voorzien dat in de raad van beheer van de Instituten telkens de vertegenwoordiger moet zetelen van de Centra voor voortdurende vorming van het arrondissement Brussel-Hoofdstad, en dat in het franstalig instituut een raadgevend vertegenwoordiger van het duitstalig vormingscentrum moet worden toegelaten.
- (2) Ondernemingshoofden en leerlingen kunnen per leerovereenkomst premies ontvangen. In 1976 ontving het Nationaal Comité, bij wijze van voorbeeld : 67.275.000 bf. uit het nationaal budget (Middenstand), 39.882.000 bf uit het (cultureel budget (Middenstand - N) en 30.981.000 bg. uit het cultureel budget (Middenstand - F).
- (3) M.B. 4 nov. 1939, niet gep.



als permanente leden zetelden ambtenaren uit diverse betrokken geachte departementen, terwijl vertegenwoordigers van belangstellende organismen e.dgl. als raadgevende leden konden deelnemen (1). In 1958 werd haar statuut nog enigszins aangepast onder de naam Nationale Commissie voor Kunstambachten; zij kon dan ook Provinciale Diensten voor Kunstambachten erkennen en begeleiden. Thans functioneert zij niet meer, hoewel zij zou zijn blijven bestaan (2).

§ 8. Interfederale Raad van het Krediet voor Ambachtbewerktuiging, en andere.

---

Een bij het departement van Middenstand wat moeilijker te plaatsen orgaan - het neemt immers een soort toezichtsfunctie waar t.a.v. kredietmaatschappijen - is de Interfederale Raad van het krediet voor ambachtsbewerktuiging (3). Kort voor deze raad werd ingesteld was de Coördinatieraad van de instellingen voor krediet aan de middenstand ingesteld, waarin overigens de Interfederale raad later werd vertegenwoordigd (4). De Interfederale raad heeft als opdracht alle vraagstukken inzake de werking van de officiële kredietinstellingen voor ambachtswerktuigen te onderzoeken; maar voorts stelt hij ook het ontwerp van huishoudelijk reglement voor de lokale en federale ambachtskredietinstellingen op en geeft hij advies bij de erkenningsaanvraag van dergelijke federale maatschappijen. Vooral de tweede bevoegdheid, die algemeen is t.a.v. de sector, en de laatste, die individuele gevallen betreft, zijn opmerkelijk. De raad wordt geleid vanuit de Dienst economische expansie van het departement van Middenstand en bestaat voorts vrijwel geheel uit afgevaardigden van de betrokken federale

- 
- (1) Besl.Rgt. 1 jan. 1945 houdende instelling van een Nationale Commissie der Kunstambachten en - industriën, B.S. 26 jan. 1945.
- (2) K.B. 4 maart 1958, B.S. 27 april 1958 (instelling); M.B. 22 mei 1958, (benoeming leden); K.B. 2 juni 1977, B.S. 16 juli 1977 (verlenging). In werkelijkheid zou haar opdracht, zover nodig, min of meer administratief worden afgewikkeld, zonder dat er commissievergaderingen zijn. Aldus geschiedde ook min of meer t.a.v. de studiecommissie voor het centraal handelsregister (K.B. 20 dec. 1963, B.S. 12 mei 1964), die snel overvleugeld werd door de in 1964 gestarte Directie van het centraal handelsregister.
- (3) K.B. 22 maart 1939, B.S. 5 april 1939, gew. bij Besl.Rgt. 21 maart 1947, B.S. 15 mei 1947 en bij K.B. 1 oct. 1962, B.S. 23 nov. 1962; in stand gehouden bij K.B. 2 juni 1977, B.S. 16 juli 1977.
- (4) K.B. 14 oct. 1937, B.S. 25-26 oct. 1937.

kredietmaatschappijen (1).

In 1954 werd een Studiecommissie ter bevordering van de exportmogelijkheden der kleine en middelgrote produktieondernemingen ingesteld; zij zou o.m. de oprichting bestuderen van een collectieve commerciële organisatie terzake (2). De Commissie werd sedertdien opgeheven, klaarblijkelijk zonder veel sporen achter te laten.

Het Nationaal Comité voor economische expansie van de kleine en middelgrote ondernemingen werd in 1959 ingesteld omdat zich een coördinatie opdrong "van alle tot nu toe in verspreide orde ontwikkelde activiteiten en goed bedoelde inspanningen" (3). Het zou o.m. terzake een bevorderingsbeleid ontwerpen; het werd samengesteld uit ambtenaren, vertegenwoordigers van bedrijfsleven en van overheidsinstellingen en een college van 6 adviseurs.

Pas tevoren was een Studiecommissie voor de belangen van de Belgische Middenstand in de Europese Economische Gemeenschap ingesteld, met een wat vergelijkbare samenstelling hoewel die toen nominatim werd opgenomen (4). Haar opdracht was als volgt omschreven : "enerzijds de voor- en nadelen bestuderen die voor de ambachtslieden, de kleine en middelgrote belgische nijveraars zullen voortvloeien uit de meer intensieve internationale mededinging welke de toepassing van het verdrag houdende instelling van de Europese Economische Gemeenschap met zich zal brengen en, anderzijds, de middelen waarvan de belanghebbenden en de openbare machten gebruik zouden kunnen maken om de voordelen te vermeerderen en de nadelen te verminderen". De commissie is vrijwel niet samengekomen.

- 
- (1) Het besluit van 1939 kent de charme van de eenvoud inzake de omschrijving van de werkwijze : "De raad beraadslaagt volgens de regelen in gebruik bij de beraadslagende algemene vergaderingen".
  - (2) K.B. 26 mei 1954, B.S. 23 juni 1954. Het besluit beweert zijn grondslag te vinden in artt. 67 en 69 van de grondwet hoewel deze niet dienstig kunnen worden geacht.
  - (3) K.B. 27 maart 1959, B.S. 17 april 1959.
  - (4) K.B. 24 april 1958, B.S. 13 juni 1958.

§ 9. De Werkgroepen d'Alcantara en Allard.

Economisch enerzijds en sociaal anderzijds zijn nog twee, wel belangrijke, organen te vermelden. Zoals de hiervoor genoemde commissies en raden, staan ook deze wat naast de grote overlegstructuren van de sector, hoewel er feitelijk en inzake de samenstelling wel talloze banden bestaan.

In 1971 werd een werkgroep belast om een verslag uit te brengen over de belangrijkheid van de K.M.O.'s en hun te verwachten evolutie inzake economische expansie, de bepaling van hun behoeften terzake en de analyse van de bestaande middelen, en het bepalen van nieuwe doelstellingen op dat gebied (1). De werkgroep bestaat uit twaalf personen uit de kringen van de zelfstandigen, zeven leden uit wetenschappelijke middelen en zes ambtenaren. Deze werkgroep ontwikkelt een aanzienlijke activiteit i.v.m. de ruime zelfstandigenproblematiek - bvb. ook t.a.v. de vestiging van grote distributiebedrijven e.dgl. - zonder de problemen van hun sociaal statuut; hij functioneert onder de hoede van het Economisch en Sociaal Instituut voor de Middenstand. De huidige commissie, ook wel bekend als de werkgroep d'Alcantara schijnt op meer systematische wijze het werk voort te zetten van de Commissie - van Waterschoot die in 1963 rapporteerde over verbetering van de associatie van de K.M.O. bij de programmacommissie K.M.O. die in 1964 werd ingesteld en in 1969 verslag uitbracht.

Op het <sup>sociale</sup> vlak bestaat tenslotte sedert 1962 de zgn. werkgroep-Allard of "werkgroep belast met de studie van het sociaal statuut van de zelfstandigen" (2). Deze dient te onderzoeken in welke mate de sociale wetgeving aan de sociale behoeften van de zelfstandigen beantwoordt, de maatregelen voor te stellen die terzake worden nuttig geacht en de middelen tot coördinatie te ontwerpen van de diensten en instellingen die deelnemen aan het beheer van de diverse takken van de sociale wetgeving. Deze werk-

---

(1) K.B. 13 april 1971 tot oprichting van een werkgroep belast met de studie van een economische programmatie voor de kleine en middelgrote ondernemingen, B.S. 21 april 1971; benoemingsbesluit : M.B. 8 juni 1971, B.S. 12 juni 1971; presentiegelden : K.B. 13 oct. 1971, B.S. 25 febr. 1972; wijz. K.B. 19 okt. 1972, B.S. 16 dec. 1972.

(2) K.B. 9 maart 1962, B.S. 22 maart 1962, gew. bij K.B. 26 okt. 1966, B.S. 11 nov. 1966 en K.B. 23 jan. 1969. Zie : G. DE CUYPER, "Het Sociaal Statuut van de Zelfstandigen", T.B.P. 1967, 136-142.

groep behartigt het gehele sociale luik van de zelfstandigenproblematiek en bracht daarover vijf belangwekkende verslagen uit ten behoeve van de regering. Hij heeft een ruime samenstelling met, o.m. : afgevaardigden van de verbonden aan interprofessionele organisaties, vrije beroepen, landbouwers, patroons, middenstandsvrouwen, verzekeringskassen, gezinsbewegingen, vertegenwoordigers van diverse departementen en afgevaardigden van de H.R.M. en de Hoge Raad voor het Gezin (1).

---

(1) Het eindverslag van deze werkgroep zou thans aanhangig zijn bij het Economisch en Sociaal Instituut voor de Middenstand, zodat de werkgroep niet meer zou vergaderen.

### Besluit

Het departement middenstand kan wel het meest worden geassocieerd met een min of meer omschrijfbare, zij het daarom niet steeds homogene, sociaal-economische groep. Het is tot stand gekomen vanuit deze groep die reeds vroeg over een officiële vertegenwoordigingsstructuur beschikte. Er is en wordt klaarblijkelijk veel energie besteed aan de organisatie van deze groep in een globale radenstructuur, een professionele organisatie en commissies met meer specifieke opdrachten.

In werkelijkheid zijn de tamelijk frequente wijzigingen de uiting van een ingewikkeld patroon van relaties dat vooral door DEBUYST en CLAEYS uitvoerig werd bestudeerd (1).

Daarbij zijn misschien de interne verdeeldheid van de groep enerzijds, en de ingewikkelde organisatieschema's anderzijds, de probleempunten.

---

(1) F. DEBUYST, La fonction...., a.w., Brussel 1967; P.H. CLAEYS, Groupees...., a.w., Brussel 1973.

HOOFDSTUK V

---

BOVENDEPARTEMENTALE TOPORGANEN VAN ADVIES EN OVERLEG

---

## § 1. INLEIDING

---

*De hierboven beschreven organen waren vrij gemakkelijk per departement te rangschikken; sommige organen staan echter in losser verband tot de departementale indelingen en/of vertonen een belang dat een afzonderlijke bespreking rechtvaardigt. Bij de bestudering ervan doet men immers onmiddellijk de indruk op dat het hier een stel van organen betreft dat de topstructuur van het beleidsmodel in economische aangelegenheden vormt.*

*Het gaat om initiatieven zoals tewerkstellingsconferenties e.dgl. enerzijds en, anderzijds, geïstitutionaliseerde lichamen zoals de Interministeriële Economische Commissie, het Ministercomité voor Economische en Sociale Coördinatie, het Nationaal Comité voor Economische Expansie, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de bedrijfsraden, de Nationale Arbeidsraad, de Gewestelijke Economische Raden resp. Ontwikkelingsmaatschappijen en resp. Investeringsmaatschappijen en, de instanties betrokken bij het plan.*

## § 2. De Nationale Arbeidsconferenties.

De Nationale Commissie van de Arbeid, die in februari 1935 enige dagen werkzaam was, bestond uit politici van meerderheid én oppositie; als dusdanig is zij wel beschreven als een soort prefiguratie van een toekomstige nationale Unie-regering (1). Zij leverde geen resultaten op daar de socialisten (negen leden, zonder de Man) reeds vlug de acht Katholieken en de vier Liberalen alleen aan tafel lieten.

Het experiment moet begrepen worden in de bijzondere sociaal-economische en politieke context van de dertiger jaren : de economische crisis verwekte heel wat sociale beroering die op haar beurt sterk de politieke verhoudingen beïnvloedde. De traditionele partijen ondergingen hiervan de gevolgen, o.m. bij de verkiezingen van mei 1936 waarbij meer extreem gerichte partijen (Rex, V.N.V. en Communisten) succes behaalden. Dit laatste bracht dan weer de traditionele partijen tot elkaar in opeenvolgende regeringen van nationale unie. Op het sociaal-economische vlak bracht een en ander ook een groeiende organisatie mee, zowel van werkgevers als Werknemers (2).

De tweede regering-van Zeeland, tevens regering van nationale unie, nam het initiatief tot een Nationale Arbeidsconferentie, en dit als reплиek op aanhoudende stakingen medio 1936; de arbeiders voelden zich inderdaad het slachtoffer van de, zuiver economisch bekeken, geslaagde herstelpolitiek van de eerste regering van Zeeland. Klaarblijkelijk op voorstel van de vakorganisaties kwam men thans tot een min of meer geïnstitutionaliseerd drieledig overleg, met deelneming van regering, patroons en vakorganisaties.

- 
- (1) T. LUYKX, a.w., p. 343. De regering-Theunis II bestond toen uit katholieken, liberalen en enige technici waaronder Francqui, die ook voorzitter van de Commissie was; reeds in maart 1935 kwam de eerste regering-van Zeeland tot stand, mét de socialisten.
- (2) T. LUYKX, a.w., p. 349 e.v. die spreekt van de "crisisjaren van het Belgisch parlementair regime"; B.-S. CHLEPNER, a.w., p. 239 e.v. en p. 254 e.v.



De Nationale Arbeidsconferentie werd bijeengeroepen in 1936, 1939, 1940, 1944, 1945, 1946, 1947 en 1948 (1). Zij hield zich bezig met uiteenlopende onderwerpen; in 1936 besloot zij tot een loonsverhoging (die door bemiddeling van de sedert 1919 ingerichte paritaire comité's gaandeweg werd doorgevoerd), tot verplichte en betaalde vacantie resp. veertig-urenweek in gevaarlijke of ongezonde nijverheden (die vrij snel bij wet werden opgelegd) enz. In 1940 werd een loonstabilisatie overeengekomen - die ook door vele paritaire comité's werd nageleefd. Steeds meer werd het algemeen sociaal-economisch beleid ter sprake gebracht, in het bijzonder onder de dreigende oorlogsomstandigheden en de nasleep ervan. Na de oorlog hoorden daar loonsverhogingen onder, prijsverlagingen, maatregelen inzake kinderbijslagen en pensioenen. De conferentie van 1947 leidde tot de instelling van de syndicale afvaardiging in de ondernemingen (2).

Dit alles moet natuurlijk gesitueerd worden in de bijzondere sfeer van economische crisis, sociale onrust, oorlog en wederopbouw - een sfeer die ook de voedingsbodem was voor het Pact van Sociale Solidariteit dat dan tussen werkgevers en werknemers tot stand kwam. Chlepner stelt t.a.v. de draagwijdte van de Nationale Arbeidsconferenties zeer terecht : "Les décisions de la Conférence ne pouvaient évidemment avoir aucune force obligatoire. Elle était purement consultative, si on peut dire. En fait le terme ne serait pas de mise. Le tout était d'arriver à un accord et on se rendait compte qu'il serait appliqué malgré son caractère non obligatoire. De plus il s'agissait d'examiner certaines revendications qui impliquaient l'intervention du Parlement. On ne doutait guère de la ratification par le Parlement des engagements pris par le Gouvernement" (3).

---

(1) B.-S. CHLEPNER, a.w., p. 321-325; T. LUYKX, a.w., p. 355; Arbeidsblad, jan. 1940 (p. 59 e.v.), maart 1940 (p. 390 e.v.), april 1940 (p. 495 e.v. en 511 e.v.), jan. 1946 (p. 9), mei-juni 1946 (p. 118 e.v.), juli-augustus 1946 (p. 638 e.v.) sept.-okt. 1946 (p. 850 e.v.) mei-juni 1947 (p. 393 e.v.), maart 1948 (p. 210 e.v.). Reeds in 1930 was, gedurende 1 jaar, een zgn. Economische Raad werkzaam geweest, bestaande uit deskundigen, hoge ambtenaren en afgevaardigden van de industrie : K.B. 27 aug. 1930, B.S. 3 sept. 1930.

(2) Ondertussen vormden afgevaardigden uit de Paritaire Comité's de Algemene Paritaire Raad die volgens Chlepner door de Arbeidsconferenties werd overvleugeld : a.w., p. 322.

(3) Ibid., p. 321-322.

Chlepnier stelt hiermee duidelijk het voordeel van de toen gevonden driepartijenformule in het licht : patronaat en vakorganisaties konden de regering tot verbintenissen brengen en deze kon, gezien haar "nationale unie" - samenstelling en de daarbij horende ruime meerderheid, deze verbintenissen gemakkelijk uitvoeren. Het staatsrechtelijk bezwaar dat de formule aankleeft is hiermee evenwel ook beschreven : het parlement wordt ratificatie-orgaan van elders aangegane compromissen (1). Het is opvallend dat dezelfde regering maatregelen aankondigt tot stabilisatie van de uitvoerende macht en verbetering van de parlementaire werkzaamheden, hetgeen zou leiden tot de oprichting van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat (2). Ook de aanstelling van zgn. Koninklijke Commissarissen, met een specifieke opdracht, moest bijdragen tot hervormingen; van de negen zou, volgens Baudhuin, deze voor de administratieve hervorming (L. Camu) vrijwel de enige zijn geweest wiens rapport tot resultaten zou leiden (3).

Eén van de minder opgemerkte gevolgen van het verslag van Koninklijk Commissaris Camu, was de herinrichting in 1936 van het departement Economische Zaken - dat nog pas bestond sedert 1934 maar reeds in "lamentabele toestand" verkeerde (4). Het geeft aan dat de overheid zelf bezig was zich

---

(1) Zie bvb. T. LUYKX, a.w., p. 349.

(2) Zie de regeringsverklaring : P.H., K., 24 juni 1936; en de statuten van het Studiecentrum : B.S. 28 nov. 1936. Het Studiecentrum publiceerde zijn rapporten in september 1937.

(3) F. BAUDHUIN, a.w., T. I., p. 358; de overige waren : H. Fuss (werkloosheid), P. Coart-Frésart (fiscale vereenvoudiging), Holvoet (grote agglomeraties), E. Van Dievoet (verzekeringen), middenstand (F. Collin), fabricage van en handel in oorlogstuig (J. Bondas), pensioenen (L. François), streek Spa en Fagnes (A. van der Brugh). Zie ook : A. MOLITOR, L'administration de la Belgique, Brussel, s.d., p. 28 en T. LUYKX, a.w., p. 357. Af en toe wordt nog op dergelijke formule beroep gedaan : bvb. K.B. 16 febr. 1965, B.S. 25 febr. 1965 (Koninklijk Commissaris voor het Waterbeleid), later opgevolgd door de Interministeriële Commissie voor het Waterbeleid (K.B. 16 mei 1969, B.S. 12 juni 1969), of de Koninklijke Commissaris voor de hervorming van de ziekteverzekering (K.B. 10 maart 1975, B.S. 13 maart 1975, nog voor 6 maanden verlengd bij K.B. 28 juni 1978, B.S. 14 juli 1978); zie Gedr.St., K., 1975-76, nr. 892.

(4) F. BAUDHUIN, a.w., T. I., p. 353 e.v., met een plastische beschrijving. Enigszins in navolging van de werkzaamheden van Koninklijk Commissaris Camu, functioneert thans bij de Diensten van de Eerste Minister een "Commissie voor de codificatie van de verordeningsbepalingen betreffende het administratief statuut van de rijksambtenaren" : M.B. 17 jan. 1977, B.S. 22 april 1977.

te organiseren voor de taken die zij, onder klaarblijkelijke druk van een dirigistisch genoemde tendens dacht tot zich te moeten trekken.

§ 3. Interministeriële Economische Commissie en Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie.

In 1938 werd op regeeringsniveau, in dezelfde optiek, overgegaan tot de instelling van een Ministerieel Comité voor Economische Coördinatie, dat op het niveau der hogere ambtenaren werd begeleid door een Interministeriële Economische Commissie (1). Deze laatste bestond, onder voorzitterschap van de Minister van Economische Zaken, Middenstand en Landbouw, uit een topambtenaar per departement; zij kon worden betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van aangelegenheden die onder de bevoegdheid van meerdere ministers vielen en die door de Ministerraad waren beslist; zij kon ook door het Ministerieel Comité zelf worden geraadpleegd. In 1947 werd haar statuut gewijzigd : zij zou ook de taken overnemen die het Comité der Prioriteitsrechten resp. de Commissie voor Economische Oriëntering ondertussen hadden uitgevoerd (2), terwijl haar samenstelling werd beperkt tot topambtenaren van de departementen wier minister deel uitmaakte van het Ministerieel Comité voor Economische Coördinatie. Een afgevaardigde van het Belgisch-Luxemburgs Wisselinstituut maakt er eveneens deel van uit, allicht omwille van de (nieuwe) beslissingsbevoegdheid inzake in-, uit- en doorvoer (3). Buiten deze specifieke opdracht zijn thans haar taken : adviezen uitbrengen op verzoek van het meergenoemd Ministerieel Comité, voorstellen daaraan doen "met het oog op het oplossen der vraagstukken van economische aard die tegelijkertijd verschillende departementen aanbelangen" en de toepassing verzekeren van de "door de Ministerraad getroffen maatregelen

- 
- (1) K.B. 26 augustus 1938, B.S. 8 sept. 1938, gew. bij Besl. Rgt. 1 mei 1947, B.S. 6 juni 1947. Reeds in 1934 bestond een gelijknamige commissie van ambtenaren o.l.v. Minister van Binnenlandse Zaken, Middenstand en Buitenlandse Handel, met als opdracht de verdediging van de nationale produktie tegenover agressieve buitenlandse mededinging.
- (2) Besl. Rgt. 14 aug. 1947, B.S. 20 aug. 1947. Het Comité der Prioriteitsrechten werd opgericht bij besluit van 9 sept. 1944 van de in raad vergaderde ministers, terwijl een Regentsbesluit van 13 jan. 1945 de Commissie voor Economische Oriëntering had ingesteld.
- (3) Art. 2, 4° Besl. Rgt. 14 aug. 1947 ("beslissingen") jo. Art. 1, § 1 en § 2, K.B. 24 okt. 1962, B.S. 27 okt. 1962 ("overeenstemmend advies"). In juli 1971 besliste het Permanent Comité van de I.E.C. een Coördinatiecomité van de Controlediensten in te stellen dat de genoemde diensten uit uit de departementen Economische Zaken (Economische Algemene Inspectie), Financiën, Volksgezondheid, Landbouw en Middenstand samenbrengt voor  
.../...

die tegelijkertijd tot de bevoegdheid van verschillende Ministers behoren" (1).

Op het niveau van het departement werd, ook in 1968, een bijzondere studiedienst (thans Algemene Directie van de Algemene Studie- en Documentatiedienst van het Ministerie van Economische Zaken) ingesteld met een documentaire en administratieve taak t.a.v. deze organen (2).

Samen met het beschreven ambtenarencomité werd het Ministerieel Comité voor Economische Coördinatie ingesteld, toen bestaande uit de helft van de regeringsleden (3). Oorspronkelijk als parallele organen bedoeld, zijn deze toch van elkaar weg gegroeid : het ambtenarencomité wordt niet of toch maar nauwelijks bij de werkzaamheden van het ministercomité betrokken, en het ministercomité heeft mettertijd ook bevoegdheden verkregen in financiële en sociale materies, die het ambtenarencomité niet heeft. In één van de meest scherpzinnige monografieën over comité's, beschrijft de heer VAN ORSHOVEN, vanuit een lucied inzicht van de praktijk, deze ontwikkeling (4). Het ambtenarencomité (I.E.C.) zou bovendien niet zo veel meer vergaderen omdat een beperkter Permanent Comité het werk feitelijk verricht; maar volgens VAN ORSHOVEN laat de coördinatie met het M.C.E.S.C. nogal te wensen over - ook trouwens de coördinatie tussen de ministercomité's onderling (5).

---

.../... onderlinge samenwerking en voor contact van de nationale controlediensten met E.G.-instanties.

- (1) Deze laatste taak lijkt niet beperkt te zijn tot economische aangelegenheden. Ondertussen was gedurende enige tijd de Dienst voor Economisch Herstel werkzaam, o.l.v. een ministercomité en met als taak de voorbereiding van economische besprekingen in de ministerraad : K.B. nr. 160, 19 april 1935. B.S. 21 april 1935. Deze Dienst werd in november 1939 opgeheven (K.B. nr. 67 van 30 nov. 1939).
- (2) In 1950 werd bij de studiedienst een College van Adviseurs ingericht, bestaande uit 8 hoogleraren om de rapporten van de dienst te onderzoeken, en de werkzaamheden van de dienst te begeleiden (Besl.Rgt. 9 mei 1950. B.S. 21 mei 1950). Het is speciaal (met het oog op reorganisatie) in stand gehouden in 1977 (K.B. 2 juni 1977, B.S. 16 juli 1977), maar kwam de laatste maal bijeen op 15 oktober 1957.
- (3) K.B. 26 aug. 1938, B.S. 8 sept. 1938.
- (4) J. VAN ORSHOVEN, "Het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie", in : Res Publica, 1972, p. 591-623 (620-621).
- (5) Deze zijn thans, in beginsel, geregeld bij Organiek K.B. 30 mei 1974 van de ministeriële comité's met nationale bevoegdheid, B.S. 12 juni 1974. Hun aantal, samenstelling, bevoegdheid en benaming verschilt gebruikelijk van regering tot regering, omwille o.m. van het dubbel evenwicht van talen en partijen; zie J. VAN ORSHOVEN, gec., p. 613-614. (K.B. 30 nov. 1976, B.S. 11 dec. 1976 en K.B. 5 jan. 1978, B.S. 2 febr. 1978).

§ 4. Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Naar het einde van de oorlog toe kwamen werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers bij elkaar om de naoorlogse herstelperiode voor te bereiden; dit resulteerde in het reeds genoemde Pact van sociale solidariteit (1). Naast een aantal praktische en materiële aangelegenheden (lonen, arbeidsduur, sociale zekerheid) werden daarin de door beide partijen overeengekomen "beginselen en methodes van paritaire samenwerking" neergelegd. Binnen en omheen de onderneming voorzagen deze een "afvaardiging van het personeel" met een ruime bevoegdheid tot overleg over de arbeidsaangelegenheden; dergelijke "syndicale afvaardiging" kwam reeds vroeger hier en daar voor, maar zij werd in 1947 in een interprofessionele overeenkomst uitgebouwd, mede ten gevolge van de besprekingen in de reeds vermelde Nationale Arbeidsconferentie van 1946 (2). Op het niveau van de nijverheidsgroepen werden paritaire commissies voorzien, samengesteld op voorstel van de als representatief erkende organisaties; hiervoor werd teruggegrepen op andere voorstellen en ervaringen (3). Hun bevoegdheid zou de arbeidsvoorwaarden, het loon, de tewerkstelling e. dgl. betreffen.

Op het nationaal niveau tenslotte vroegen "de representatieve organismen der bedrijfshoofden en der arbeiders (...) om paritair vertegenwoordigd te worden in alle adviserende of uitvoerende raden, die bij de openbare overheden ingesteld zijn tot het behandelen van zaken aangaande den arbeid of de maatschappelijke voorzorg, voor zaken betreffende het onderwijs of openbare gezondheid, voor economische of andere zaken, die tegelijk het leven der arbeiders en de bedrijvigheid der ondernemingen aanbelangen. Hun vertegenwoordigers in deze verschillende raden, zoals een Rijksarbeidsraad en Rijksraad voor Sociale Voorzorg, een Rijksraad voor Volkshuishouding een Rijksraad voor Volksgezondheid, een Rijksraad voor Onderwijs en Cultuur, zullen worden aangeduid op voorstel van de interprofessionele organisaties die als representatief erkend worden voor geheel het land".

- 
- (1) Zie de tekst : Arbeidsblad 1945, p. 9-19 en R. BLANPAIN, Handboek, a.w., Bijlage II, p. 483-499.
- (2) R. BLANPAIN, a.w., p. 229 en vlg. en Bijlage III.
- (3) Zoals de Gemengde Commissie tot studie van de vermindering van de arbeidsduur in de Metaalnijverheid en de Nationale Gemengde Commissie voor de studie van de arbeidsvermindering in de mijnen (1919). In de dertiger jaren kwamen er meer, terwijl ook steeds meer stemmen opgingen om deze juridisch te organiseren : R. BLANPAIN, a.w., p. 279 e.v. Zulks geschiedde bij Besluitwet van 9 juni 1945, B.S. 5 juli 1945.

Tijdens de oorlogsjaren had een bedrijfsordening bestaan door middel van raden met verordenende bevoegdheid (1). Voor de oorlog waren terzake talloze projecten voorgebracht, ook in de vorm van wetsvoorstellen en -ontwerpen (2).

In 1948 kwam de wet houdende organisatie van het bedrijfsleven tot stand (3). Deze creëerde organen van paritair overleg op het niveau van de onderneming (ondernemingsraad), van de bedrijfstak (bedrijfsraad) en nationaal (Centrale Raad voor het bedrijfsleven/Conseil central de l'Economie).

De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven is een publiekrechtelijk lichaam (établissement public), op de (onafhankelijke en stemgerechtigde) voorzitter na paritair samengesteld uit kandidaten voorgedragen door de meest vooraanstaande organisaties uit de nijverheid, de landbouw, de handel en het ambachtswezen enerzijds en door de meest vooraanstaande arbeidsorganisaties anderzijds; deze groepen van leden dragen deskundigen voor, terwijl de Raad aan vertegenwoordigers van de openbare besturen of diensten van algemeen belang advies kan vragen. De laatsten behoren dus uitdrukkelijk niet tot de vijftig leden van de Raad (4). Van de "werkgeversdelegatie" moet een "zeker aantal" leden de kleine en gezinsondernemingen vertegenwoordigen (5); van de werknemersdelegatie moet een "zeker aantal" leden de verbruikscöoperaties vertegenwoordigen. De leden worden door de Koning benoemd uit dubbele voorgedragen lijsten.

Zijn opdracht is het overmaken, aan een Minister of aan de Wetgevende Kamers, hetzij uit eigen beweging, hetzij op aanvraag van deze overheidsorganen van alle adviezen en voorstellen omtrent de vraagstukken die betrekking hebben op 's lands bedrijfsleven; deze adviezen zijn op te vatten als verslagen die de verschillende standpunten weergeven die in de Raad werden toege-

---

(1) Besl. 27.8.1940 tot oprichting van de Nationale Landbouw- en voedingscorporatie, Besl. 5.3.1941 betreffende de ordening van het bedrijfsleven, en de uitvoeringsbesluiten van 10.2.1941 en 20.3.1942, vermeld bij G.F. DE CUYPER, Publiekrechtelijke Organisatie van het Bedrijfsleven, Antwerpen 1954, p. 38.

(2) Zie het overzicht bij G.F. DE CUYPER, a.w., p. 264, en de bespreking op p. 7-38.

(3) W. 20 sept. 1948, B.S. 27-28 sept. 1948.

(4) Art. 2 W. 20 sept. 1948 en Besl. Rgt. 28 dec. 1948 houdende vaststelling van het aantal leden van de C.R.B. en bepaling der modaliteiten van hun voordracht, B.S. 16 jan. 1949.

(5) De Hoge Raad voor de Middenstand draagt deze kandidaten voor : Art. 3 W. 6 maart 1964, reeds besproken.

licht (1).

De C.R.B. is als toporgaan van de ontmoeting tussen werkgevers en werknemers opgevat en hij neemt die rol volkomen waar, ook al moet men er rekening mee houden dat beide groepen onderling nog wel gedifferentieerd zijn. De eerste groep omvat tweeëntwintig leden; sedert het vermelde samenstellingsbesluit van 1948 zijn deze leden als volgt verdeeld : acht voor de industrie (V.B.O.), vijf voor de landbouw (Alliance agricole belge, Belgische Boerenbond, Boerenfront, Fédération nationale des Unions professionnelles agricoles de Belgique, Société royale forestière de Belgique), vier voor de handel (V.B.O. en Nationale Federatie der Kamers voor Handel en Nijverheid van België) en vijf voor de ambachten, kleine en middelgrote handelsondernemingen en kleinindustrie (Hoge Raad voor de Middenstand) (2). De werknemersdelegatie bestaat ook uit tweeëntwintig leden, steeds als volgt verdeeld : acht voor A.C.V., acht voor A.B.V.V., één voor A.C.L.V.B., en vervolgens : drie vertegenwoordigers der verbruikscoöperaties, voorgedragen door bemiddeling van het A.B.V.V. en twee door bemiddeling van het A.C.V..

In werkelijkheid vertoont deze vertegenwoordiging dus een aanzienlijke stabiliteit, en dit reeds sedert 1948. Wellicht speelt de stabiliteit van de organisatie der onderscheiden belangengroepen een rol; op het juridische vlak moet men vaststellen dat het volkomen ontbreekt aan criteria. De wet (art. 2, W. 20 sept. 1948) vermeldt louter de tussenkomst, bij wijze van dubbele voordrachten, van de "meest vooraanstaande organisaties" ("les organisations les plus représentatives"), zonder aanduiding van enige beoordelingsmaatstaf. Het samenstellingsbesluit (Art. 2 Besl.Rgt. 28 dec. 1948) stelt terzake : "De meest vooraanstaande organisaties, bedoeld bij art. 2,

---

(1) Art. 1 W. 20 sept. 1948 en Besl.Rgt. 6 maart 1950 houdende vaststelling van het aantal leden van de voorschriften omtrent de werkwijze van de C.R.B., B.S. 22 maart 1950. Zie een gedetailleerde beschrijving bij G.F. DE CUYPER, a.w. (Wijz. : K.B. 14 maart 1966, B.S. 1 juni 1966).

(2) Gegevens uit C.R.B., Verslag van de Secretaris over de werkzaamheden van de Raad van 1 aug. 1972 tot 31 juli 1973, Brussel 1973, p. 231-286. Sedert 1974 heeft het V.B.O. negen vertegenwoordigers en is de laatstgenoemde delegatie met één eenheid verminderd. De in de tekst genoemde organisaties doen de voordracht der kandidaten overeenkomstig art. 2 Besl.Rgt. 28 dec. 1948, op verzoek van de Minister van Economische Zaken.

a) en b) van de wet houdende organisatie van het bedrijfsleven, zullen door de Minister van Economische Zaken en Middenstand verzocht worden, hem binnen een termijn van één maand een dubbele lijst voor te leggen van kandidaten voor de functies van werkend en plaatsvervangend lid voor elke zetel welke hun zal toegewezen worden". Hieruit blijkt dat de Minister zelf het initiatief en de beoordelingsbevoegdheid bezit, vooreerst om te bepalen tot welke door hem representatief geacht organisaties hij het bedoelde verzoek zal richten, en vervolgens, hoeveel zetels hij hen zal toekennen. De enige indicaties waarover men terzake beschikt zijn deze welke door de (toenmalige) betrokken organisaties zelf werden vooropgesteld in punt 56 van het Pact van Sociale Solidariteit (1945) : nationale werkzaamheid, interprofessioneel, en minstens 200.000 werkers omvattend (hetzij als bedrijfshoofden die minstens zoveel loonarbeiders in dienst moesten hebben, hetzij als vakorganisaties met minstens zoveel bijdrage-betalende leden). Voor sectoriële organisaties vereiste men een impact van ten minste 20 % in de betrokken sector. Bovendien werd van alle de honorering gevergd van het beginsel van paritaire samenwerking, het beginsel van vrije verkiezing der leiders door de leden en het beginsel van periodieke beheersinformatie aan de leden (1). Hierbij kan men toch wel vraagtekens plaatsen : is de discretionaire bevoegdheid van een Minister ten aanzien van dergelijk punt nog wel gepast? Blijkt het houdbaar voort te werken zonder enige vorm van normering van de organisaties die zich opwerpen als leverancier van kandidaten voor dit type van organen? Is het ledenaantal een indicator voor hun belang, i.c. voor het aantal te verwerven zetels? Men heeft steeds, in de lijn van de traditie, geoordeeld deze zaken niet te moeten vastleggen en er een feitelijke werkwijze op na te moeten houden waarvan het zou volstaan dat zij door de betrokkenen wordt geaccepteerd (2).

---

(1) G.J. DE CUYPER, a.w., p. 48 e.v.

(2) Bij bijna alle voorstellen tot organisatie van het bedrijfsleven werd sedert 1934 een wettelijk statuut voor de organisaties ontworpen. G.J. DE CUYPER, a.w., p. 42. Er werd niet op ingegaan ook niet toen nog in 1968, bij de bespreking van de latere wet van 5 dec. 1968 betreffende de C.A.O.'s en de paritaire comités (B.S. 15 jan. 1969) de rechtspersoonlijkheid ervan als "nutteloos, ondoeltreffend en gevaarlijk" werd aangemerkt - volledig in de lijn van de Belgische traditie terzake : R. BLANPAIN, "De Belgische arbeidsverhoudingen : een momentopname van "tripartisme" in perspectief", in : Belgische Vereniging voor Arbeidsverhoudingen, Dertig Jaar Belgische Arbeidsverhoudingen, Deventer 1977, p. 69-86, p. 81 die deze situatie enigszins aan de kaak stelt, zoals in zijn Handboek, a.w., p. 207 e.v., waar hij deze situatie onhoudbaar noemde.



De C.R.B. brengt adviezen uit op eigen initiatief, of op verzoek van een Minister of van de Wetgevende Kamers. Per jaar brengt hij ongeveer een tiental adviezen, beschouwingen of moties uit (1). Sommige adviezen, zoals deze m.b.t. de oprichting van Bedrijfsraden, zijn door bijzondere wetsbepalingen voorgeschreven (Art. 6 W. 20 sept. 1948); andere vallen binnen zijn zeer vaag maar ruim omschreven terrein, zoals : regeringsintenties inzake de strijd tegen de werkloosheid (14 juni 1950), Steenkolenprijs (idem), toestand van de Belgische Zeehavens (11 dec. 1950), Benelux-Arbeidsverdrag (22 dec. 1950), reglementering van de verkoop op afbetaling (4 april 1951), Schumann-plan (idem), de boekhouding van ondernemingen (15 april en 15 juli 1953), de praktijk van verplichte prijzen (8 mei 1955), de West-europese waterwegen, 26 okt. 1955), sectoren in moeilijkheden (11 juli 1956), de Europese verdragen (13 febr. 1957), over de conjunctuurtoestand (herhaalde malen) enz..

Alle adviezen van de C.R.B. zijn uitgebracht op diens eigen initiatief, of op verzoek van de regering of een Minister. De Wetgevende Kamers hebben terzake nog nooit van hun initiatiefrecht gebruik gemaakt.

Naast adviezen in de strikte zin maakt de C.R.B. ook, op eigen initiatief maandelijks conjunctuurberichten ("maandnotities") en, sedert 1961, halfjaarlijkse adviezen betreffende de conjunctuur.

De adviezen zijn niet steeds unaniem; integendeel zit veeleer de bedoeling voorop de verschillende opinies met elkaar te confronteren en aldus tot standpunten te komen die toch reeds enigszins onderling geordend zijn. Volgens de voorzitter van de C.R.B., in zijn toespraak bij het 25-jarig bestaan van de Raad op 21 november 1973, zou recent de Raad minder of moeilijker tot eenparigheid komen dan voorheen - hetgeen de regering er toe zou brengen veeleer als scheidsrechter op te treden in de dialoog tussen de sociale organisaties dan als registrator (2). Toch heeft de regering toen ook, bij monde van de Eerste Minister, gesteld dat zelfs de verdeelde adviezen een goed houvast geven omdat zij voortkomen uit een harde onderlinge confrontatie in de Raad; de Minister van Economische Zaken onderlijnde trouwens dat de twee partitair vertegenwoordigde groepen vrijwel nooit stelselmatig tegenover mekaar staan in de Raad, hetgeen hij een gelukkig feit noemde.

---

(1) Gegevens uit het in 1973 gepubliceerde Jaarverslag over de periode 1972-1973, dat echter qua samenstelling en adviezen een volledig overzicht bevat : p. 231 e.vlg.

(2) Jaarverslag 1973-74, p. 13.

Vermeld dient nog dat de C.R.B. verschillende interne commissies heeft, en de Adviserende Raad voor de Energie en de Speciale Commissie voor de Distributie enigszins patroneert.

Ook heeft de C.R.B. nog specifieke opdrachten uit hoofde van andere wetgeving onder meer:

- Om de 2 jaar maakt de C.R.B. de lijst op van ten minste 10 deskundigen, waarvan er telkens 2 worden toegevoegd aan de kamer van de Raad voor Economische Geschillen, wanneer deze zetelt in toepassing van de Wet tot bescherming tegen misbruik van economische machtspositie (W. 27 mei 1960, B.S. 22 juni (err. 6 juli) 1960, art.8)
- "Het of de lichamen die de toporganen van de economische en sociale bedrijfsorganisatie vormen" worden geraadpleegd door de regering der Hoge Verdragsluitende Partij i.v.m. de aanduiding van 1/3 van de leden van de Economische en Sociale Raad van Advies van de Benelux Economische Unie (Art. 54 van het instellingsverdrag; goedkeuringswet: W. 20 juni 1960, B.S. 27 okt. 1960)
- De C.R.B. stelt een lijst op van 18 kandidaat-leden voor de Nationale Commissie voor Stedebouw en Ruimtelijke Ordening (W. 22 april 1970, B.S. 28 juli 1970)
- De C.R.B. brengt een advies uit t.a.v. het K.B. dat de bedragen en betalingswijze vaststelt van de werkgeversbijdrage in het verlies van de N.M.B.S. tengevolge de uitgifte van abonnementen voor werklieden en bedienden (W. 27 juli 1962, B.S. 31 juli 1962).
- De C.R.B. brengt advies uit over de opties van het Plan, vooraleer deze bij de Kamers worden ingediend (Art. 7 §1 K.W. 15 juli 1970, B.S. 21 juli 1970)
- De C.R.B. kan de Bedrijfsraden verzoeken een bepaald onderwerp op hun agenda te nemen, dat zij binnen 15 dagen dienen te bespreken (art. 12, lid 3 van de besluiten tot oprichting van Bedrijfsraden).
- De C.R.B. wordt (met de H.R.M.) geraadpleegd over de regelen en periodes inzake opruiming (Art. 31, 2de lid W. 14 juli 1971 betreffende de Handelspraktijken, B.S. 30 juli 1971). Vgl. hun raadpleging t.a.v. bij K.B. vast te stellen periodes gedurende dewelke het is toegelaten een detailverkoop van niet gebruikte waren aan te kondigen of aan te plakken: Enig art. W. 28 dec. 1957, B.S. 24 januari 1958.
- Een Comité ad hoc van de C.R.B. (M.B. 22.4.1975, B.S. 1.8.75) wordt geraadpleegd inzake afwijkingen betreffende de economische en financiële inlichtingen, te verstrekken aan de ondernemingsraden (K.B. 27 nov. 1973, B.S. 28 nov. 1973, art. 28).

§ 5. Bedrijfsraden.

Heeft de C.R.B. door zijn uitbouw, zijn organisatie en het belang van zijn werk een zekere onmisbaarheid bereikt, dan wordt over het algemeen niet hetzelfde gezegd van de bedrijfsraden. Dit zijn raden van advies, met het statuut van publiekrechtelijk lichaam, in te stellen voor bepaalde bedrijfstakken. De oprichting gebeurt bij K.B., in Ministerraad overlegd, en na advies van de Centrale Raad. Zij brengen advies uit, over hun bedrijfstak, aan een Minister of aan de Centrale Raad, volgens dezelfde modaliteiten als de C.R.B. : op eigen initiatief of op aanvraag, en in verslagen die de verscheidene opinies weergeven (1). Er bestaan acht 0 bedrijfsraden : metaal, textiel en kleding, bouwbedrijf, visserij, scheikunde, voeding, leder en papier (2).

De bedrijfsraden zijn paritair samengesteld op voordracht van de meest representatieve organisaties van ondernemingshoofden resp. arbeiders : voor de bedrijfstakken waarvan de ondernemingen geen loontrekkenden tellen kan van dit beginsel worden afgeweken, wat tot zover niet gebeurde. De bedrijfsraden hebben ook een onafhankelijke voorzitter en deskundigen als leden.

De vermelde oprichtingsbesluiten omschrijven vooreerst de bedrijfstak, vervolgens het aantal leden - dat nogal kan verschillen om telkens de diverse bedrijvigheidsvormen te laten vertegenwoordigen - de samenstellingsmodaliteiten en de werkwijze; deze besluiten zijn steeds volgens hetzelfde patroon opgevat (3).

---

(1) Art. 6 W. 20 sept. 1948.

(2) K.B. 18 jan. 1951, B.S. 31 jan. 1951, gew. bij K.B. 19 juni 1966, B.S. 4 aug. 1966; K.B. 18 jan. 1951, B.S. 31 jan. 1951, gew. bij K.B. 28 jan. 1956, B.S. 11 febr. 1956; K.B. 4 dec. 1951, B.S. 17-18 dec. 1951, gew. bij K.B. 28 jan. 1956, B.S. 11 febr. 1956; K.B. 4 dec. 1951, B.S. 17-18 dec. 1951, gew. bij K.B. 28 jan. 1956, B.S. 11 febr. 1956; K.B. 8 juni 1956, B.S. 25 juli 1956; gew. bij K.B. 28 mei 1971, B.S. 18 maart 1972; K.B. 1 maart 1957, B.S. 21 maart 1957; gew. bij K.B. 14 sept. 1961, B.S. 23 sept. 1961; K.B. 22 sept. 1961, B.S. 13 okt. 1961; K.B. 18 febr. 1972, B.S. 29 april 1972. Inzake recycling van oud papier werd een apart comité, Corepa, opgericht waarin de Bedrijfsraad voor papier vertegenwoordigd is : K.B. 25 okt. 1976, B.S. 9 dec. 1976.

(3) Bij K.B. 11 febr. 1976 houdende organisatie van het sectorieel beleid, B.S. 14 febr. 1976, werd bij het departement van Economische Zaken een "Secretariaat voor Sectorieel Overleg" ingesteld. Het bestaat uit de Minister van Economische Zaken (Voorzitter), diens afgevaardigde (Secretaris), en vertegenwoordigers van : Planbureau en Ministers van Financiën, Middenstand, Tewerkstelling en Arbeid en Staatssecretarissen voor Streekeconomie. De inrichting van het sectorieel overleg, de besprekingen en .../...

In verband met de omschrijving van de bedrijfstakken heeft DE CUYPER opgemerkt dat de wet zelf, en meer bepaald art. 6 geen aanduiding verschaft over de vraag of men verticale dan wel horizontale organisatie nastreeft. In de verticale organisatievorm, aldus DE CUYPER, worden de ondernemingen samengebracht die welke functie dan ook uitoefenen ten opzichte van dezelfde of aanverwante waren en goederen; in de horizontale organisatievorm worden daarentegen de ondernemingen samengebundeld die een gelijke of gelijkaardige functie vervullen t.a.v. welke waren en goederen ook (1). De bedrijfraden zijn door de regering uiteindelijk verticaal georganiseerd : per groep van waren en goederen omvatten zij alle ondernemingen, of deze nu terzake de produktie, de bewerking of verwerking, de landbouw, de industrie, de distributie of de handel bedrijven. T.a.v. de Bedrijfsraad voor de voeding heeft dit in 1959 geleid tot een arrest van de Raad van State, omdat een bepaalde beroepsvereniging, die uitsluitend industriële ondernemingen uit de sector organiseerde, er zich tegen verzette dat "verschillende beroepen" (o.m. produktie, handel en distributie) in eenzelfde bedrijfsraad (de franse term legt een andere klemtoon : Conseil professionnel) werden georganiseerd. Dit beroep werd afgewezen, omdat de wet toelaat dat de bevoegde overheid de verticale organisatievorm verkiest; maar de bepaling uit het oprichtingsbesluit volgens dewelke de Minister van Economische Zaken alsnog "rechtstreeks aanverwante activiteiten" kon bepalen om deze binnen de omschrijving van de bedrijfstak te brengen werd vernietigd : de wet heeft aan de Koning alleen de zorg gelaten te bepalen welke bedrijfstak door elke bedrijfsraad zou worden vertegenwoordigd (2).

Hieruit kan men afleiden dat de omschrijving ook voldoende nauwkeurig zal moeten zijn; tevens ziet men thans dat bvb. een orgaan als de Raad voor het Verbruik bezwaarlijk als bedrijfsraad in deze optiek had kunnen worden georganiseerd.

---

.../...

voorstellen terzake behoren tot zijn bevoegdheid : het richt overlegcomité's op per sector. Dit secretariaat komt voor als het eigen coördinatie-orgaan van het sectorieel beleid op het vlak van de uitvoerende macht. ~~Art. 9 van de W. 5 aug. 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, B.S. 17 aug. 1978 (bijvoegsel),~~ voorzag dat de Koning tot 31 dec. 1978 de rechtspersoonlijkheid kon verlenen aan het secretariaat, zijn opdracht kon aanvullen en zijn administratief statuut kon regelen; tevens kon voorzien worden in een jaarverslag aan het Parlement.

---

(1) G.F. DE CUYPER, a.w., p. 15 e.v..

(2) Arrest Raad van State, 4 sept. 1959, nr. 7203, v.z.w. Verbond der Belgische Voedingsbedrijven, Arr.R.v.St., 1959, p. 565-567.

Een optie die destijds ook nog is genomen is dat de Centrale Raad niet vanuit de bedrijfsraden werd samengesteld : zulks zou sommige bedrijfstakken een te grote invloed en de C.R.B. te weinig zelfstandigheid hebben verleend. Wel organiseert de wet (in art. 11) een onderling overleg. Vooreerst wordt het algemeen beginsel nog eens benadrukt : "de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Bedrijfsraden, oefenen, ieder voor wat hem betreft, en met de ruimste zelfstandigheid, de in de artikelen 1 en 6 voorziene bevoegdheden uit". Vervolgens wordt het onderling contact in de Conferentie van voorzitters omschreven : de voorzitters van de C.R.B. en de Bedrijfsraden vergaderen op gezette tijden ten einde elkaar te raadplegen en in te lichten over kwesties van gemeenschappelijk belang, om te beslissen in hoever de adviezen en verslagen van de onderscheiden raden ter beschikking van de andere kunnen gesteld worden en om hun werkmethodes te ordenen. Blijkens de verslagen, zowel van de Centrale Raad als van de onderscheiden raden, verlopen deze contacten zeer bevredigend.

#### § 6. De Nationale Arbeidsraad.

Kort nadat de louter economisch gerichte C.R.B. in werking was gesteld, kwam men tot de wettelijke inrichting van een vergelijkbaar, maar thans louter sociaal gericht orgaan; immers, de scheiding tussen de beide gezichtspunten werd organisatorisch vastgelegd (1). De sociale sector kon trouwens reeds bogen op een min of meer vaste traditie vanaf de Hoge Arbeidsraad (W. 16 aug. 1887 betreffende de Nijverheids- en Arbeidsraden, B.S. 21 oct. 1887), over de Hoge Raad voor de Arbeid en de Maatschappelijke Voorzorg (K.B. 8 nov. 1935, B.S. 6 dec. 1935) tot de Algemene Paritaire Raad (2). Deze laatste was een officieus orgaan dat vrijwillig werd georganiseerd op basis van het reeds eerder besproken ontwerp pact van sociale solidariteit; hij bestond uit vier afgevaardigden van de patroons en vier van de werknemers. Er werden deskundigen toegelaten, wjl ook ambtenaren van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg en van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid de vergaderingen bijwoonden. De in 1952 wettelijke opgerichte Nationale Arbeidsraad sloot hierbij zeer nauw aan (3). Hij werd georganiseerd als publiekrechtelijk lichaam, paritair bestaand uit werknemers- en werk-

---

(1) G.J. DE CUYPER, a.w., p. 30 e.vlg..

(2) Zie hierover : R. BLANPAIN, Handboek..., a.w., p. 299 e.vlg.. Zie ook de Hoge Arbeidsraad van 1892 (K.B. 7 april 1892).

(3) G.J. DE CUYPER, a.w., p. 123 e.vlg.; R. BLANPAIN, Handboek, a.w., p. 304 e.vlg..

geversafgevaardigden met een onafhankelijk voorzitter (1) en met als opdracht een adviestaak omtrent de algemene vraagstukken van sociale aard welke de werkgever en de werknemers aanbelangen. Die adviezen konden op eigen initiatief worden uitgebracht, of op verzoek van een Minister of van de Wetgevende Kamers. Een meer specifieke taak was de advisering over geschillen tussen paritaire comité's (Art. 1 W. 29 mei 1952, B.S. 31 mei 1951).

Het aantal leden bedraagt maximaal vierentwintig. Uiteindelijk werd dit in de wet van nogal pragmatisch vastgelegd om aan werknemerszijde een zetel te kunnen toevertrouwen aan de "derde erkende nationale arbeidersorganisatie" en aan werkgeverszijde een wat verscheiden vertegenwoordiging toe te laten van nijverheid, landbouw, handel en ambachtswezen (2). Ook hier dragen de terzake meest representatieve organisaties kandidaten voor op dubbele lijsten. Aan patroonszijde moeten klaarblijkelijk de vier "functies" (nijverheid, landbouw, handel en ambachten) aan bod komen; daarenboven behoort een "bepaald aantal" de kleine en de gezinsondernemingen te vertegenwoordigen. Aan werknemerszijde zijn geen bijzonderheden vermeld, ook niet de vertegenwoordiging van verbruikscoöperaties zoals bij de C.R.B.; immers, de reeds besproken Raad voor de Coöperatie stond toen op stapel zodat werd geoordeeld dat alhier geen bijzondere vertegenwoordiging verantwoord zou zijn (3).

Opnieuw wordt een beroep gedaan op de "meest representatieve" organisaties; thans wordt van deze gevegd dat het zou gaan om "op nationaal plan verbonden interprofessionele organisaties" (Art. 2, § 3, W. 29 mei 1952). Aan de Minister wordt verder overgelaten om te bepalen welke organisaties hij zal verzoeken om kandidaten voor te dragen en voor hoeveel zetels; criteria schijnen zelfs zeer bewust achterwege gelaten om hem daarbij niet te zeer te hinderen (4).

De eerste werkingsjaren moeten nogal ontgoochelend zijn geweest voor de betrokkenen zelf; er werd weliswaar int~~en~~ behoorlijk werk geleverd, maar de voorzitter betreurde in het Verslag over de jaren 1953-1957 dat de werkzaamheden voor een groot gedeelte vruchteloos waren gebleven: "Noch de regering, noch

(1) Thans wordt voorgesteld het ambt van voorzitter van de N.A.R. permanent te maken: Gedr. St., S., B.Z. 1979, nr. 164.

(2) G.J. DE CUYPER, a.w., p. 124 e.v..  
R. BLANPAIN, a.w., p. p. 307 e.v.. Zie V. & A., K., 10 jan. 1978, p. 754.

(3) Gedr. St., K., 1950-51, nr. 504, p. 21 en 24; infra, p. 239 e.v..

(4) K.B. 24 juni 1952, B.S. 27 juni 1952 gew. bij K.B. 20 maart 1961, B.S. 30 maart 1961; in werkelijkheid verschijnen hier, zoals zo vaak elders: A.B.V.V., A.G.V., A.C.L.V.B., V.B.O., Belgische Boerenbond, Alliance agricole belge, Fédération nationale des unions professionnelles en middenstandsorganisaties (via de H.R.M.).

de Kamers hebben er belang in gesteld, niettegenstaande de voorstellen van de Raad de vrucht waren van een confrontatie van de standpunten van de organisaties van ondernemingshoofden en van de organisaties van loonarbeiders, die de bijzonderste economische machten van de Nationale Gemeenschap vertegenwoordigen" (1). De N.A.R. bracht in die verslagperiode zestig adviezen uit op verzoek van een Minister, één op verzoek van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, en eenentwintig op eigen initiatief waarvan achttien aan de regering gericht en drie aan de Wetgevende Kamers. Een tiental jaren later stelt de secretaris evenwel in zijn verslag vast dat de N.A.R. een belangrijke invloed heeft verworven op het sociaal beleid : "in de grote meerderheid van de gevallen werd het advies van de Raad door het parlement of door de regering gevolgd" (2). De Wetgevende Kamers hebben evenwel sindsdien nog slechts één maal een adviesverzoek ingediend (3); op 7 juli 1971 kwam het tot een klaarblijkelijk enigszins uitzonderlijk gebeuren, toen, ingevolge een verzoek van de Kamervoorzitter, een bespreking plaats vond tussen een commissie van de Kamer en een afvaardiging van de N.A.R..

Reeds in 1958 kwam in, officieel "onder de bescherming van", de N.A.R. een zgn. nationaal akkoord tot stand, m.n. betreffende de werking en de opdrachten van de ondernemingsraden; volgens de secretaris hadden de in de Raad vertegenwoordigde interprofessionele organisaties op deze wijze hun voorkeur te kennen gegeven "om op rechtstreekse en op de meest afdoende wijze sommige moeilijkheden te regelen, waaraan een wettelijke hervorming slechts op zeer lange termijn een oplossing zou kunnen brengen" (4). Gaandeweg is men voort gegaan met

- 
- (1) Nationale Arbeidsraad, Verslag van de Secretaris over de activiteit van de Raad, 1953-57, Brussel 1958, p. 5 : voorwoord van de Voorzitter H. FUSSE; deze was tevoren voorzitter geweest van de Algemene Paritaire Raad.
  - (2) Verslag 1966-1967, Brussel 1968, p. 10. Zie de nuance in het verslag over de periode 1970-71, Brussel 1972, p. 10 : "... dat, wanneer die adviezen eenparig zijn, zij omzeggens zonder uitzondering worden gevolgd door Regering en Parlement".
  - (3) De eerste maal was dit geschied op 23 oktober 1953 i.v.m. een regeringsontwerp betreffende gewaarborgd loon; het advies was eenparig negatief en het ontwerp verviel bij de ontbinding van het parlement. De tweede maal geschiedde dit op 7 december 1961 door de Kamervoorzitter i.v.m. een wetsvoorstel betreffende de herwaardering van de renten van door arbeidsongevallen getroffen.
  - (4) Verslag 1958-1959, Brussel 1960, p. 9 en 221. Het akkoord werd ondertekend door A.B.V.V., A.C.V., A.C.L.V.B., V.B.O. en het toenmalig Verbond der niet-industriële ondernemingen van België; de slotbepaling voorzag dat interpretatiemoeilijkheden zouden worden voorgelegd aan een vaste commissie van de N.A.R.

het sluiten van dergelijke nationale akkoorden, waarvan de sekretaris in zijn verslag over de jaren 1964-1965 de wenselijkheid van verbindend-verklaring bij K.B. opwierp (1). Bij de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comité's (B.S. 15 jan. 1969) werd deze suggestie gerealiseerd. Volgens art. 7 kunnen in de N.A.R. overeenkomsten ("collectieve arbeidsovereenkomsten") worden gesloten die verschillende bedrijfstakken in het gehele land bestrijken of die desgevallend slechts één bedrijfstak aangaan waarvoor dan geen paritair comité bestaat of werkt; dit geeft wettelijke grondslag aan de bestaande praktijk van de nationale akkoorden. Overeenkomstig art. 28 kunnen deze akkoorden voortaan, op verzoek van het paritair orgaan waarin het werd gesloten of zelfs van een daarin vertegenwoordigde organisatie algemeen verbindend worden verklaard : zij worden dan bindend voor alle betrokken werkgevers en werknemers (art. 31). Ziehier een uit de praktijk gegroeide (en voor paritaire comité's reeds langer bekende) vorm van quasi-wetgevende bevoegdheid die ver de gebruikelijke competentie van advies- of overlegorganen lijkt te overstijgen. Sedert 1968 zijn reeds een twintigtal van dergelijke c.a.o.'s tot stand gekomen en verbindend verklaard, en zulks o.m. inzake het concurrentiebeding, het gewaarborgd maandloon, de voorlichting en raadpleging van ondernemingsraden, de syndicale afvaardiging, het indexcijfer, het collectief ontslag e.d.m..

#### § 7. "Sociaal-economisch parlement"?

Ondanks de principiële (onder-)scheiding die tussen economische en sociale aangelegenheden wordt aangehouden, zijn tussen C.R.B. en N.A.R. banden en contacten tot stand gekomen die thans een min of meer bestendig karakter hebben. Zulks geschiedt door inwendige gezamenlijke studies of commissies, door gemeenschappelijke adviezen (2), door medewerking van de N.A.R. aan de halfjaarlijkse conjunktuuradviezen en de maandnotities van de C.R.B. enz.. In het in 1976 gepubliceerde verslag over de periode 1974-75 vermeldt de voorzitter van de N.A.R. zelfs innige samenwerking met C.R.B., Nationale Raad voor het Wetenschapsbeleid, Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Vrouwen- en Jeugdraden, Hoge Raad voor de Middenstand en Gewestelijke Economische Raden.

---

(1) In 1964 had H. LENAERTS in zijn preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland zulks trouwens reeds gesuggereerd, t.a.p., p. 20.

(2) Zo bijvoorbeeld : Verslag 1966-1967, Brussel 1968, p. 9 waar sprake is van 54 eigen adviezen van de N.A.R. en 9 gemeenschappelijke.



Men heeft wel eens de idee opgevangen dat N.A.R. en C.R.B. samen, vanuit hun gezamenlijke infrastructuur aan de Brusselse Blijde-Inkomstlaan een soort feitelijk sociaal-economisch parlement zouden vormen dat de formele wetgever van de Wetstraat op dit terrein zou overtroeven. Terzake moet de aandacht worden gevestigd op enige aangelegenheden, met name de bevoegdheden en de samenstelling van de betrokken organen.

Vooreerst het onderscheid tussen beide organen; men kan terecht stellen dat, misschien op wat kunstmatige wijze, zij dezelfde problematiek behandelen, op hetzelfde algemene niveau, maar vanuit een eigen optiek (1). Maar de wijze van bevoegdheidsuitoefening verschilt. De C.R.B. is louter adviserend, terwijl de N.A.R. méér kan en doet, en nl. "sociale wetten" zo goed als maakt. N.A.R. en C.R.B. hebben daarenboven een onderscheiden reeks van specifieke bijkomende bevoegdheden, daar talrijke wetten en reglementen hun (aparte) adviserende tussenkomst, vaak als substantiële vorm, voorschrijven (2). Er is nog een belangrijk verschil, meer bepaald in de structuur waarin deze nationale organen functioneren. Zij vormen het nationaal niveau van een structuur die ook op sectorieel en ondernemingsvlak is uitgesplitst tussen economische en sociale problemen (3).

	'SOCIAAL'	'ECONOMISCH'
nationaal	: N.A.R.	C.R.B.
sectorieel	: paritaire comité's	bedrijfsraden
onderneming	: syndicale afvaardiging	ondernemingsraden
	comité vóór veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen	

(1) Vlg. : art. 1 W. 20 sept. 1948 : "... omtrent de vraagstukken die betrekking hebben op 's lands bedrijfsleven" en art. 1. W. 29 mei 1952 : "... omtrent de algemene vraagstukken van sociale aard welke de werkgevers en werknemers aanbelangen".

(2) Zie bvb. de lijst in Verslag 1970-1971, Brussel 1972, p. 482-492.

(3) Hierover zeer uitvoerig : O. VANACHTER, Arbeidsrecht en vrijheid van ondernemen, Een onderzoek naar de invloed van het Belgisch arbeidsrecht op ondernemingsbeslissingen, 2 dln., Leuven 1975 (doktoraatsproefschrift)

De historische achtergrond van deze organen is nogal verschillend, waarbij vooral is aan te merken dat de zgn. "sociale" organen teruggaan op private initiatieven van werknemers en werkgevers, o.m. op het eind van de tweede wereldoorlog samengevat in het genoemde ontwerp-pact van sociale solidariteit (1). Deze organen hebben de hoogste vlucht genomen en de meeste activiteit ontwikkeld, klaarblijkelijk omwille van de grote(re) belangstelling van de vakorganisaties (2). De ervaring van Bedrijfsraden is niet erg positief beoordeeld (3); merkwaardig is dat zij zoals gezegd verticaal (per reeks van waren of goederen) zijn georganiseerd terwijl de paritaire commissies hoofdzakelijk horizontaal zijn gestructureerd (per ondernemingsfunctie). De ondernemingsraden kennen wél een behoorlijke activiteit; echter, hoewel zij deel uitmaken van de "economische" organen, lag in de oorspronkelijke opzet, en vaak ook nog in werkelijkheid hun belangrijkste bezigheid in de "sociale" sector.

Ook de ondernemingsraden gaan terug op de idee van het ontwerp-pact van sociale solidariteit en zijn de uiting van een wil tot samenwerken binnen de onderneming, terwijl de syndicale afvaardiging veeleer een eisende rol heeft. Binnen deze optie bleef het ondernemingsbeleid zelf volledig onder verantwoordelijkheid van de werkgever, zodat de ondernemingsraad moeilijk de economische structuurhervorming zou brengen waarvan nochtans het wetsontwerp gewaagde (4).

Zonder dit punt uit te putten, kan hier worden volstaan met de vermelding dat de "economische" organen behoorlijk geringere bevoegdheden hebben dan de sociale, dat hun mogelijkheden - vooral wat de bedrijfsraden betreft - noch door de overheid, noch klaarblijkelijk door de betrokkenen worden uitgeput. Zo is ook nog slechts vrij recent de grondslag gelegd voor de reali-

---

(1) O. VANACHTER, a.w. en R. BLANPAIN, Handboek, a.w..

(2) Dit geldt minder voor het veiligheidscomité waarvan men de bevoegdheden naar de ondernemingsraad kan overhevelen : art. 15, j. W. 20 sept. 1948, zoals gewijzigd bij W. 17 februari 1971, 23 febr. 1971.

(3) O. VANACHTER, a.w., nr. 177. Zie ook de aldaar terzake aangehaalde besluiten van de sociaal en economische conferentie van februari-maart 1970; deze stelde structuurverbeteringen voor, verbetering van actiemiddelen enz..Dit leidde slechts tot een advies daarover van de C.R.B. (Verslag C.R.B. periode 1 aug. 1970-31 juli 1971, Brussel 1972, p. 14-30), en de oprichting van de achtste bedrijfsraad.

(4) O. VANACHTER, a.w., nr. 181 en nr. 249 e.vlg.. De Gemeenschappelijke Verklaring over de Produktiviteit van 5 mei 1954 stelt zelfs letterlijk : "De vertegenwoordigers van de werknemers, verklaren van hun kant, dat de gezamenlijke inspanning voor opvoering van de produktiviteit niet zal

sering van economische bevoegdheden van de ondernemingsraad; in tegenstelling tot zijn in de wet omschreven sociale bevoegdheden werden zijn economische resp. financiële taken er slechts vaag aangeduid en zouden zij later bij K.B. worden bepaald (1). Het K.B. van 27 november 1950 bracht slechts een voorlopige regeling (2); slechts bij K.B. 27 november 1973 ontstond een meer substantiële reglementering over de economische en financiële inlichtingen, te verstrekken aan de ondernemingsraden (3).

Wat de samenstelling van de toporganen N.A.R. en C.R.B. betreft, kan worden opgemerkt dat deze zeer gelijkaardig is; zij berust op de notie van de meest representatieve organisatie die kennelijk bewust erg vaag gehouden is zodat de uitvoerende macht wat armslag zou behouden. Het zijn echter dezelfde organisaties die steeds terugkeren, zodat de vraag kan worden gesteld of van die beleidsvrijheid wel gebruik wordt of kan worden gemaakt.

Er zij nog opgemerkt dat de werknemersdelegatie in ondernemingsraden wordt verkozen (4). Kandidatenlijsten kunnen daarvoor worden ingediend door de representatieve werknemersorganisaties, die meer bepaald op nationaal vlak opgericht werden, interprofessioneel zijn georganiseerd, minstens 50.000 leden tellen, en in de C.R.B. of N.A.R. vertegenwoordigd zijn (5). De hele piramide is op deze wijze door dezelfde organisaties volzet :

---

.../... worden aangewend om het statuut van de ondernemingen te wijzigen of het gezag van de leiders in het gedrang te brengen".

- (1) O. VANACHTER, a.w., nr. 256; M. STROOBANT, "De economische bevoegdheden van de ondernemingsraden in België", in : De medezeggenschap van de werknemers in de onderneming, Brussel 1969; W. 20 sept. 1948, art. 15 b..
- (2) B.S. 2 dec. 1950; het K.B. werd dan nog genomen na het verstrijken van de termijn die hiervoor in art. 28 van de wet was voorgeschreven.
- (3) B.S. 28 nov. 1973; dit na blijvende onenigheid tussen werkgevers en werknemers sedert de patroons hun eerder in de C.R.B. ingenomen standpunt hadden verstrakt. Zie ook art. 37, 3de lid van W. 30 dec. 1970, betreffende de economische expansie, volgens welk de ondernemingsraad kan worden ingelicht over in het kader van de Wet verleende tegemoetkomingen. Bij de toepassing van K.B. 27 nov. 1973 houdende reglementering van de economische en financiële inlichtingen te verstrekken aan de ondernemingsraden is een zgn. Comité ad hoc in de C.R.B. betrokken; het bestaat uit werkgevers- en werknemersafgevaardigden (in meerderheid op hun beurt lid van de C.R.B.), en deskundigen : M.B. 22.4.1975, B.S. 1.8.1975. Alleen een aangesteld ambtenaar kan gevallen aan het comité voorleggen, hetgeen misschien zijn eerder geringe activiteit verklaart (Verslag C.R.B. 1975-1976, p. 21-22 en 1976-1977, p. 66). Art. 40 K.B. 27 nov. 1973 voorziet dat de Minister over de toepassing jaarlijks verslag uitbrengt bij de C.R.B....
- (4) Ook de syndicale afvaardiging kan worden verkozen.

A.C.V., A.B.V.V. en A.C.V.L.B. - gezien de criteria voor de ondernemingsorganen terug verwijzen naar de top.

Een laatste punt over C.R.B. en N.A.R. : waarom blijven zij steeds van elkaar onderscheiden? Reeds vele voorstellen in de dertiger jaren houden dit onderscheid in. Paritaire bedrijfscommissies met een in hoofdzaak sociale taak en commissies der voortbrenging met een in hoofdzaak economische taak (Gedr.St., K., 30 nov. 1934, nr. 12 en Gedr.St., S., 15 nov. 1938, nr. 7). De paritaire commissies, met sociale taak, kregen hun wettelijk statuut reeds in 1945; de economische C.R.B. en bedrijfsraden in 1948 terwijl de ondernemingsraden (toen) een meer sociale taak kregen. De sociale N.A.R. kreeg zijn wettelijk statuut pas in 1952.

Deze toestand van onderscheiding tussen economische en sociale taken is blijven voortbestaan, ondanks verscheidene voorstellen om te komen, naar Nederlands of Frans voorbeeld, tot één sociaal-economische raad (1). Allicht is het nogal belangrijk verschil in bevoegdheden het blijvend obstakel hiervoor.

#### § 8. Nationale Raad voor de Coöperatie.

Bewust in de marge van de C.R.B., en niet daarin geïntegreerd werd de Nationale Raad voor de Coöperatie ingesteld (2). Coöperaties waren ontstaan vanaf het eind der 19de eeuw, in het kader van de sociale beweging, eerst in socialistische kringen en later wat schuchter gevolgd in de middens der katholieke partij (3); van bij het begin kregen zij een partijpolitieke

.../...

(5) K.B. 18 febr. 1971, B.S. 25 febr 1971. Het geldt ook voor organisatie, aangesloten bij zulke interprofessionele organisatie. Thans : K.B. 18 okt. 1978, B.S. 14 nov. en 9 dec. 1978.

(1) Met name de meeste regeringsverklaringen brengen de fusie C.R.B.-N.A.R. ter sprake.

(2) W. 20 juli 1955, B.S. 10 aug. 1955. De N.R.C. is wel ondergebracht in dezelfde gebouwen als C.R.B. en N.A.R..

(3) B.-S. CHLEPNER, a.w., p. 129 e.v. die op het aantrekkelijk wervend aspect van coöperaties wijst : "La coopération se développe même plus rapidement et acquiert des racines plus profondes que le mouvement syndical. En effet, les affiliés d'une coopérative qui fournit des avantages réguliers et permanents, restent beaucoup plus fidèles à leur société que les affiliés d'un syndicat qui l'abandonnent à la moindre occasion, surtout au début du mouvement syndical" (p. 129).

kleur (1). In 1873 verkregen zij, in het kader van de vennootschapswetgeving, een juridisch statuut : "De coöperatieve vennootschap is die welke bestaat uit vennoten welker aantal en inbrengen veranderlijk zijn en waarvan de deelbewijzen niet vatbaar zijn voor afstand aan derden" (2). Met dat statuut, waarvan wordt gezegd dat het met welwillendheid werd verleend en (dus) grote soepelheid toeliet dreigde klaarblijkelijk de nobele coöperatieve gedachte te deviëren tot een louter commerciële aangelegenheid : zo werd althans opgemerkt toen dit opnieuw ter sprake kwam in de periode waarin de oprichting van de C.R.B. en de N.A.R. werd voorbereid (3).

o In een eerste voorstel werd de oprichting van een Nationale Dienst voor de Coöperatie aan de orde gesteld; deze zou de coöperatiebewegingen groeperen "welke ook de politieke of wijsgeerige meeningen van haar leden wezen en welke ook hun maatschappelijk doel wezen : verbruik, distributie, vervoer, arbeids-, ambachts-, of tuinbouwproductie, apotheek, krediet, verzekeringen, woningbouw, cultureel werk of opvoeding en andere". Oogmerk was de verscheidenheid te behouden tot betere verdediging van de belangen van de coöperatie - zeker nu pas de middenstand de oprichting had verworven van het "Instituut voor economische en sociale studies van de middenstand"; het voorstel kende echter geen succes, wellicht omdat sommigen alleen tot een Bedrijfsraad voor de coöperaties wilden komen terwijl voor anderen alleen een regeling inzake landbouwcoöperaties wenselijk was (4). Het voorstel in de Kamer kaderde zich in wat werd genoemd de structuurhervormingen van de laatste jaren, waarbij werd bedoeld op de wetten tot instelling van H.R.M., C.R.B. en N.A.R.. De nieuw op te richten Nationale Raad voor de Coöperaties zou op dat niveau voornamelijk de verbruikers vertegenwoordigen, zelfs ondanks de aanwezigheid in zijn midden van producenten en distributeurs (5).

---

(1) Ibid., p. 130 : "... de véritables centres de rayonnement socialiste - (...) - qui bombardaient la société bourgeoise à coup de tartines et de pommes de terre (...). C'est que le mouvement coopératif, comme le mouvement syndical, et en vertu des mêmes circonstances historiques, a pris très rapidement un caractère politique".

(2) W. 18 mei 1873 thans art. 141, Boek I, titel IX van het Wetboek van Koophandel, zoals gew. bij W. 28 sept. 1932, B.S. 10-11 okt. 1932.

(3) Gedr.St., S., 1946-47, nr. 63; Gedr.St., K., 1948-49, nr. 70; P.H., K., 22 nov. 1951, p. 3.

(4) C.R.I.S.P., Courier Hebdomadaire n° 38, 30 okt. 1958. Het voorstel werd in de Senaat nog drie keer hernomen doch zonder resultaat.

(5) P.H., K., 22 nov. 1951; in deze zitting werd ook de instelling van de N.A.R. en van het Instituut der Bedrijfsrevisoren besproken.

In de Senaat amendeerde de regering de voorstellen : er zou geen rechts-persoonlijkheid aan de N.R.C. worden verleend, ook landbouwcoöperaties zouden worden vertegenwoordigd, de interne commissies zouden meer bevoegdheid krijgen en worden samengesteld enkel op basis van de omvang van de bedrijvigheid van de coöperaties, niet volgens hun leden, terwijl de voorwaarden voor erkenning niet of niet meer uitputtend in de wet zouden worden vermeld (1). Deze versie leidde tot de definitieve wet.

De N.R.C. zou daarin worden opgevat als een neutraal terrein voor de gepolitiseerde coöperaties : "Elles épousent souvent les tendances d'un parti politique déterminé. Or il serait très intéressant que toutes les coopératives puissent se réunir sur un terrain neutre" (2). Hij is van onderop uitgebouwd : nationale verenigingen die coöperatievennootschappen vertegenwoordigen en de niet bij dergelijke groepering aangesloten coöperatievennootschappen kunnen worden erkend als bevoegde lichamen om deel te nemen aan de samenstelling van de commissies (commissie der Verbruikskoöperaties, Landbouwcoöperaties, Produktie- en Distributiecoöperaties en de Dienstcoöperaties) die op hun beurt de kandidaten voordragen uit dewelke de Koning de leden van de Nationale Raad benoemt. Om te worden erkend dienen de bedoelde coöperaties te voldoen aan een aantal, minimale, wettelijke voorwaarden : vrijwillige toetreding van hun leden, gelijkheid of beperking van het stemrecht op de algemene vergadering, benoeming van de raad van bestuur en de raad van toezicht door de algemene vergadering, een matige rentevoet enkel ten voordele van de aandelen en een ristorno aan de leden (3). Bij K.B. werden de criteria nog verfijnd en de toetredingsprocedure vastgelegd (4). De coöperaties verzoeken de Minister van Economische Zaken om erkenning; de Minister stelt de lijst van erkende coöperaties op. Niet-erkend verzoekers kunnen zich richten tot de voorzitter van de voor hen bevoegde commissie; de Minister kan deze dan nog erkennen indien commissie en raad terzake gunstig adviseren. De Minister kan ook voorheen erkende coöperaties

---

(1) Gedr.St., S., 1953-54, nr. 173; P.H., S., 3 febr. 1954; Gedr.St., S., 1954-55, nr. 173.

(2) P.H., S., 4 mei 1955, p. 1127.

(3) Art. 5 en 2 W. 20 juli 1955.

(4) K.B. 9 sept. 1956, thans vervangen door K.B. 8 jan. 1962, B.S. 19 jan. 1962 en err.B.S. 2 febr. 1962; in art 1 § 1 van het K.B. worden de wettelijke vereisten gewoon opnieuw opgesomd; art. 1 § 2 preciseert deze. Het besluit omschrijft wat als verbruiks-, landbouw-, produktie-, distributie-, resp. dienstencoöperatie wordt omschreven, met het oog op de samenstelling van de 4 interne commissies van de Raad (Wijz. K.B. 26 jan. 1962, B.S. 7 febr. 1962; K.B. 29 juli 1963, B.S. 4 sept. 1963; K.B. 15 jan. 1964, B.S. 6 febr. 1964; K.B. 25 mei 1964, B.S. 11 juni 1964.

schrappen, op eigen initiatief of desgevallend na advies van commissie en raad samen (1). Het valt op dat de N.R.C. zelf bij deze procedures slechts in tweede instantie betrokken is.

De commissies doen voorstellen aan de raad inzake alle geschikte maatregelen tot verspreiding van de beginselen en het ideaal van de coöperatie; de raad kan hen sommige vraagstukken voorleggen. De raad zelf bestudeert en bevordert de passende maatregelen t.a.v. de coöperatieve gedachte. Hij brengt op eigen initiatief of op hun verzoek adviezen en voorstellen uit aan een Minister of aan de C.R.B.; daarin zijn de verschillende standpunten opgenomen (2).

De Nationale Raad voor de Coöperatie is, zoals hij trouwens bewust is georganiseerd, wat in de marge gebleven van de eerder besproken structuur: doordat het aantal coöperaties nogal groot was, door hun onderlinge verscheidenheid en door hun bekommernis om een coöperatieve geestesgesteldheid, werd aangenomen dat zij moeilijk waren in te passen in het "bijzonder evenwicht" dat bij de wet tot organisatie van het bedrijfsleven was tot stand gebracht terwijl zij wel geschikt leken om vooral het verbruikersstandpunt, tot dan toe slecht vertegenwoordigd, te vertolken (3).

In de kringen van de coöperatieve beweging is steeds betreurd dat de N.R.C. geen rechtspersoonlijkheid heeft gekregen; men zag hierin een onder-schikking aan de middenstandsraad die deze wel had. Het feit dat hij naast de "grote" radenstructuur is gebleven werd eveneens minder gunstig geacht.

- 
- (1) De zetelverdeling in de commissies geschiedt naar de omzet over de laatste drie boekjaren (K.B. 19 maart 1958, B.S. 4 april 1958). Er zijn een reeks financiële voordelen aan de erkenning verbonden (art. 19, 8° W.I.B. inzake inkomstenbelasting; art. 3, 1° K.B. 28 nov. 1969 inzake sociale zekerheid van de dagelijks beheerders; art. 22 § 1, al. 2 W. 10 juni 1964 inzake verkoop van deelbewijzen; art. 117 § 3 Wetb. registratie-, hypotheek- en griffierechten inzake registratierechten op inbreng). Ook genieten deze bij gelegenheid rechtstreekse overheidssteun waarbij reeds werd opgemerkt dat klaarblijkelijk partijpolitieke invloeden niet zijn uitgesloten : P.H., K., 26 jan. 1978, p. 883-884.
- (2) Vgl. K.B. 27 dec. 1961, B.S. 18 jan. 1962 inzake de werkingsmodaliteiten. In de C.R.B. zijn, onder de vertegenwoordiging van de arbeidsorganisatie de verbruikskoöperaties vertegenwoordigd (Art. 2, b, W. 20 sept. 1948); ook hier lijkt een politieke band tussen coöperaties en vakorganisaties aanwezig.
- (3) P.H., S., 4 mei 1955, p. 1229.

De Raad zou zich thans opnieuw bekommeren om zijn eigen statuut, teneinde dit op een peil te brengen dat vergelijkbaar zou zijn met dit van de grote raden - dit alles om de promotie van de coöperatieve gedachte beter ter harte te kunnen nemen en om een meer efficiënte tussenkomst te kunnen doen bij erkenningen van echte samenwerkende vennootschappen die de ware coöperatieve geest respecteren (1).

#### § 9. Nationaal Comité voor Economische Expansie.

Ondanks het feit dat in het begin der vijftiger jaren deze overlegstructuur - zonder actieve participatie van de overheid als dusdanig - operationeel was, is men vrij vlug weer beroep gaan doen op drieledig overleg, soms in minder opvallende vorm, soms vrij spectaculair als Economische en Sociale Conferentie (1970) of Conferentie over de tewerkstelling (1972), soms ook veeleer sectorieel (glas/textiel/staal/enz...) gericht (2). Dit type van overleg leidde dan weer herhaaldelijk tot adviezen van C.R.B. en N.A.R. over de op die conferenties behandelde punten.

Dit leidde tot een gezamenlijke vergadering van C.R.B. en N.A.R., op initiatief van de Eerste Minister (9 maart 1959); hier werd de plechtige grondslag gelegd voor de start van een (voorzichtige) economische programmatie, die eerst nog werd "gededouaneerd" door een eenparig advies van de C.R.B. (27 mei 1959) (3). De combinatie van twee- en drieledig overleg (resp. zonder en met de regering) waaruit dit was ontstaan leidde meteen tot een probleem : immers, art. 5 van bedoeld K.B. stelde dat het Bureau voor economische programmatie zijn richtlijnen zou ontvangen van de regering (het M.C.E.S.C.). Dit viel

- 
- (1) Toch houdt de N.R.C. zich ook al jaren bezig met de hervorming van het juridisch statuut van de veeleer of louter commerciële samenwerkende vennootschappen.
- (2) B.-S. CHLEPNER, a.w., p. 323 e.vlg.; G. VAN ACKER, "Ontwikkeling van de overlegeconomie" in : 30 jaar Belgische arbeidsverhoudingen, a.w., p.53-67.
- (3) K.B. 14 okt. 1959, houdende oprichting van een Bureau voor economische programmatie, B.S. 20 okt. 1959, herhaald gew. en opgeh. bij K.B. 24 mei 1971, B.S. 29 mei 1971.



bij de "sociale partners" minder in de smaak. Aldus kwam men vrij snel tot de instelling van een bijzonder toporgaan het Nationaal Comité voor Economische Expansie, belast met de bespoediging en de regularisatie van de economische expansie, het scheppen van nieuwe werkgelegenheden en de verhoging van de levensstandaard (1). Het N.C.E.E. wordt voorgezeten door de Minister van Economische Zaken en bestaat uit drie delegaties : een regeringsdelegatie (de Ministers van Begroting, van Financiën, van Tewerkstelling en Arbeid, van Verkeer, van Openbare Werken, van Middenstand en Staatssecretaris voor Streekeconomie - een beetje afhankelijk van de regeringssamenstelling), een patronale delegatie (V.B.O., middenstand en landbouw) en de klassieke werknemersdelegatie (A.B.V.V., A.C.V. en A.C.L.V.B.). Sedert 1966 wonen de voorzitter van de N.A.R. en van de C.R.B., alsmede de sekretaris-generaal van het Bureau voor economische programmatie (thans commissaris van het Plan) de vergadering bij met raadgevende stem (2). Het N.C.E.E. stelt de algemene doelstellingen van het economisch beleid (investerings, werkgelegenheid, prijzen en wedden) voor, verschaft aanwijzingen omtrent de vooruitzichten der sectoren, adviseert over de openbare investeringen en doet aanbevelingen i.v.m. particuliere investeringen.

Omwille van de topfunctie die het comité inneemt, en allicht ook omwille van de woelige sociale omstandigheden waarin het werd ingesteld (3) stelt het oprichtingsbesluit : "De leden gaan de verbintenis aan de resolutie-ontwerpen van het N.C.E.E. voor hun opdrachtgevers of het M.C.E.S.C. te verdedigen. De resoluties van het Comité worden eenparig goedgekeurd". Luidens het officieel regeringsstandpunt is en blijft immers het N.C.E.E. "het orgaan waarin de economische en sociale groepen elkaar ontmoeten; het streeft naar harmonisatie van de beslissingen en de gedragslijnen van deze groepen met de door de Regering vooropgezette doeleinden en naar het bijbrengen van een ruimer begrip van de maatregelen inzake economisch en sociaal beleid" (4).

---

(1) K.B. 25 nov. 1960, B.S. 30 nov. 1960. gew. bij K.B. 15 maart 1969, B.S. 29 maart 1969.

(2) K.B. 20 juni 1966, B.S. 1 juli 1966, gew. bij K.B. 15 maart 1969, B.S. 29 maart 1969.

(3) T. LUYKX, a.w., p. 460 e.v..

(4) Gedr.St., K., B.Z. 1968, nr. 125/1, p. 3.

§ 10. Gewestelijke Economische Raden en Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen.

---

De expansiewetgeving ontstond in dezelfde tijdsgeest als de economische programmatie (1); gaandeweg werd daarmee ingehaakt op lokale of regionale initiatieven zoals intercommunales (o.m. de "maatschappijen voor gewestelijke economische uitrusting" voorzien in de wet van 18 juli 1959) en de hiernagenoemde.

Reeds in 1945 was een Conseil Economique Wallon opgericht door beroepskringen van werkgevers en werknemers en regionale openbare besturen (gemeenten en provincies); geleidelijk patroneerde deze provinciale groeperingen voor Henegouwen, Namen, Luik, Luxemburg en Waals-Brabant. In Vlaanderen kwam de ontwikkeling iets later maar lag de nadruk meteen veel meer op de provinciale indelingen : Limburgse Economische Raad (1951), Economische Raad voor Vlaanderen (1952), Westvlaamse Economische Raad (1954), Economische Raad voor Oost-Vlaanderen (1955), Economische Raad voor Antwerpen (1956) (2). Voor het Brusselse is de ontwikkeling nog wat later en overlappend : Economische Raad voor het Arrondissement Brussel (1959), Provinciaal Comité voor Economische Expansie van Brabant (1960) en Economische Raad voor Vlaams Brabant (1969). Met deze regionale, deels private initiatieven drong definitief de regionalisering binnen in het economisch beleid, waarvan de overheid zich wel moest schikken -

---

(1) W. 17 juli 1959 tot invoering en ordening van maatregelen ter bevordering van de economische expansie en de oprichting van nieuwe industrieën, B.S. 29 aug. 1959; W. 18 juli 1959 en W. 14 juli 1966 i.v.m. economische expansie in zgn. ontwikkelingszones, thans : W. 30 dec. 1970 betreffende de economische expansie, B.S. 1 jan. 1971; zie ook W. 2 april 1962 tot oprichting van een Nationale Investeringsmaatschappij en van erkende Gewestelijke Investeringsmaatschappijen, B.S., 18 april 1962.

(2) Zie : Economische Raad voor Vlaanderen 1952-1971 (Verslagboek).

een ontwikkeling die trouwens parallel liep met de verduidelijking van het streven naar (meer) autonomie in Wallonië en Vlaanderen.

De reactie van de overheid was thans tweeledig. Zij concretiseerde haar voornemen om de opbouw van regionale structuren te steunen in de erkenning van dergelijke bestaande organisaties als "provinciale en regionale comité"s voor economische expansie". Deze kunnen door de Minister van Economische Zaken geraadpleegd worden over iedere belangrijke vraag die de economische ontwikkeling van hun provincie of streek aanbelangt en kunnen terzake ook voorstellen formuleren (1). Later nog zou terzake een grootse wettelijke structuur uitgebouwd worden onder het motto van economische decentralisatie (W. 15 juli 1970, B.S. 21 juli 1970). De tweede vorm was de omvorming van de vrije schuchtere programmatie in een zgn. plansysteem; dit geschiedde trouwens in dezelfde wet omdat men een beleid wenste met één strategie maar toch bewust regionaal opgebouwd. Het betrekken van regionale, maar thans sterk gestructureerde gesprekspartners werd immers doelmatiger geacht en meer evenwichtig dan .... "de periodieke radicalisatie van de meningen zoals wij die nu al jaren kennen" (2).

Aldus kwam men tot drie Gewestelijke Economische Raden, resp. voor Vlaanderen (de 4 integraal Vlaamse provincies en de administratieve arrondissementen Leuven en Halle-Vilvoorde), Wallonië (de 4 franstalige provincies en het administratief arrondissement Nijvel) en Brabant (de provincie Brabant) (3). De Vlaamse en Waalse Gewestelijke Economische Raden bestaan telkens uit achttien parlementsleden, twaalf provincieraadsleden - telkens volgens evenredige vertegenwoordiging - vijftien leden voorgedragen door patronale

---

(1) M.B. 13 juli 1959, B.S. 27 juli 1959;  
Gedr.St., K., B.Z. 1968, nr. 125/23, p. 2-3.

(2) Gedr.St., K., B.Z. 1968, nr. 125/1.

(3) Kaderwet 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie, B.S. 21 juli 1970; K.B. 12 maart 1971 houdende vaststelling van het gebied en van de benoemingsmodaliteiten der leden van de G.E.R., B.S. 16 maart 1971; De provincie Brabant valt dus integraal onder de bevoegdheid van de G.E.R.-Brabant en gedeeltelijk van de G.E.R.V. en de C.E.R.W.

organisaties (nijverheid, grote niet-industriële bedrijven, middenstand, landbouw) en vijftien leden voorgedragen door de representatieve werknemersorganisaties (1); deze leden coöpteren zes tot tien deskundigen. De Brabantse Gewestelijke Economische Raad bestaat uit vierentwintig leden als vertegenwoordigers van de Brusselse agglomeratie (acht parlementsleden, acht provincieraadsleden, zes patronale en zes syndicale vertegenwoordigers) en, volgens dezelfde indeling, vierentwintig leden voor de rest van de provincie; er is taalpariteit. De G.E.R. heeft een "adviserende bevoegdheid en een algemene bevoegdheid van aanbeveling", meer bepaald inzake de (gewestelijke) economische vraagstukken en (verdeling van de voorname begrotingskredieten voor) regionale expansie, de aanduiding van ontwikkelingszones e. dgl.; zij komen ook tussen t.a.v. het gewestelijke plan, waarvan zij "het ontwerp aannemen" en t.a.v. de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen, wier gegevens zij coördineren, door indien nodig "de soms uiteenlopende belangen op elkaar af te stemmen".

Dezelfde wetgeving opende de mogelijkheid tot oprichting van Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen op initiatief van de provincieraden, met een werkgebied dat groter of kleiner kan zijn dan één of meer provincies en dat wordt bepaald na advies van de betrokken G.E.R.; de oprichting zelf geschiedt bij in Ministerraad overlegd K.B. De G.O.M. heeft een algemene studie-opdracht inzake de economische ontwikkeling van zijn gebied, een "algemeen recht van voorstel, stuwring en coördinatie" t.a.v. overheid en privé-sector; zij kan echter ook, steeds in het kader van het Plan, onroerend goed-verrichtingen doen om investeringen te begunstigen, inbegrepen infrastructuurwerken en - de opdracht die haar werkelijk onderscheidt van andere organen : "indien de privé-sector in gebreke zou blijven, met de technische en financiële medewerking van N.I.M. of van elke betrokken G.I.M., zelf industriële projecten op gang brengen, inzonderheid deze voorgesteld op advies van de Dienst voor Nijverheidsbevordering" (2).

- 
- (1) Overeenkomstig het bekende systeem duidt de Minister de organisaties aan die representatief zijn "in het gebied van de betrokken raad" en bepaalt hij hun aantal mandaten. De vertegenwoordiging der politieke mandatarissen is gedetailleerd geregeld, met o.m. een gewaarborgde vertegenwoordigers der duitstalige kantons in de C.E.R.W.
  - (2) Deze dienst werd ook ingesteld uit hoofde van dezelfde wet; hij heeft tot doel het opsporen van rendabele produktiemogelijkheden, de studie van realisatiemogelijkheden - met de openbare en private sektor - van geselecteerde projekten enz. (art. 8 W. 15 juli 1970 en K.B. 12 juli 1971, B.S. 30 juli 1971). Zijn Algemene Raad bestaat uit evenveel leden van de openbare als van de private sector, de voorzitter uitgezonderd en nl. : deskundigen, afgevaardigden der meest vooraanstaande "werknemersinstellingen", afgevaardigden der meest vooraanstaande "instellingen" van handel

.../...

Enigszins in de lijn der vroegere spontane initiatieven kwam er één G.O.M. voor de vier franstalige provincies en het administratief arrondissement Nijvel, één G.O.M. voor Brussel-Hoofdstad, één per vlaamse provincie en één voor de administratieve arrondissementen Halle-Vilvoorde en Leuven (1).

#### § 11. Planbureau en plan.

De inspanningen van een hele reeks van deze organen - G.E.R., G.O.M., C.R.B., N.A.R., N.C.E.E., Bedrijfsraden - moeten op een of andere wijze worden samengebracht, hetgeen geschiedt in een Plan waaraan zij medewerken zowel wat de totstandkoming ervan betreft als de uitvoering.

Voor het opmaken van het Plan is een bijzondere administratieve kern ingericht, zelfs als instelling van openbaar nut : het Planbureau stelt een voorontwerp met globale opties samen uit de gegevens van zijn algemene directie (keuzen op het globale niveau), zijn sectoriële directie (keuzen op sectorieel vlak) en zijn drie regionale directies (regionale keuzen op basis van een inventaris van de betrokken G.O.M., en in samenwerking met de G.E.R.); het Planbureau krijgt zelf zijn richtlijnen van het M.C.E.S.C. (2). Dit voorontwerp gaat naar de regering die de adviezen inwint van C.R.B., N.A.R., G.E.R. en N.C.E.E.; de G.E.R. komen hier dus al een tweede maal tussen, nu t.a.v. het globale voorontwerp terwijl zij de eerste keer de gewestelijke directie van het Plan bijstond bij de vergelijking van de gewestelijke opties met de technische mogelijkheden (3). Toch wordt daarenboven het N.C.E.E. bij deze tussenkomst uitgebreid met vijf vertegenwoordigers van de G.E.R. - één van de Brabantse en telkens twee van de Vlaamse en de Waalse. Met al deze adviezen wordt het wetsontwerp houdende de opties van het Plan bij de Kamers ingediend, die er zich over

---

.../...

en nijverheid, 2 leden vanwege elke G.E.R., afgevaardigden van de openbare financiële instellingen (o.m. de N.I.M.), researchmensen en afgevaardigden der betrokken ministers. (wijz. : K.B. 31 okt. 1973, B.S. 8 nov. 1973).

- (1) K.B. 16 juni 1972 houdende de procedure inzake het initiatief tot oprichting van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen, B.S. 17 juni 1972. K.B. 2 augustus 1972 tot vaststelling van het werkgebied der Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen, B.S. 6 sept. 1972.
- (2) Art. 6 en 7 W. 15 juli 1970; K.B. 24 mei 1971 houdende statuut, organisatie en werkingsmodaliteiten van het Planbureau, B.S. 29 mei 1971; K.B. 11 februari 1976 houdende organisatie van het sectorieel beleid, B.S. 14 febr. 1976 en W. 20 januari 1978 tot organisatie van de associatie der holdings bij de economische planning en tot wijziging van het statuut der portefeuillemaatschappijen, B.S. 10 februari 1978.
- (3) Art. 7 § 1, W. 15 juli 1970.

uitspreken.

Pas dan maakt het Planbureau, steeds volgens richtlijnen van het M.C.E.S.C. maar thans mits inachtneming van de goedgekeurde opties, met zijn drie directies het voorontwerp van "gearbitreerd" plan op. De regering wint daarover opnieuw het advies in van de G.E.R., ditmaal ook van de Bedrijfsraden, en van het N.C.E.E. (in zijn samenstelling zoals hierboven beschreven). Dan dient de regering het wetsontwerp houdende goedkeuring van het Plan, samen met de adviezen, in bij de Kamers, die tenslotte de wet stemmen (1).

Het resultaat van dit alles is een zgn. "Plan", bindend voor de overheid, kontraktueel verplicht voor de bedrijven die staatssteun ontvangen als tegenprestatie voor de verbintenis het Plan uit te voeren, en indicatief voor het overige" (2). Met DE CLERCK delen wij de juridische twijfels over dit resultaat : is het méér dan een vorm van moreel-politieke verbindende kracht? (3). Enkel de indicatieve waarde is duidelijk, maar natuurlijk vrij zwak; zelfs nu het plan aldus "geldt" voor een termijn van vijf jaar (art. 3 W. 15 juli 1970) wordt het doorkruist door de kortere legislaturen, waarvan het in de praktijk zelfs maar zelden gehaald grondwettelijk maximum maar vier jaar is (G.W. art. 51 en 55). Daarenboven voorziet de wet zelf dat in het Plan de mogelijkheid van een jaarlijkse aanpassing wordt voorzien (art. 3 W. 15 juli 1970) - jaarlijkse aanpassing die trouwens ook volgens de beschreven procedure zou moeten verlopen ter gelegenheid van de bespreking van de economische begroting (art. 7 § 1, 5de lid W. 15 juli 1970) (4). De begroting wordt dus jaarlijks de gelegenheid om het Plan aan te passen, maar tevens voorziet de wet dan weer (art. 7, § 2, 1ste lid W. 15 juli 1970) dat het plan jaarlijks zijn uitdrukking vindt in de begrotingen. Deze dubbelslag heeft ook een grondwettelijke achtergrond, m.n. het beginsel van de éénjarigheid der begrotingswetten (art. 111 G.W.) dat geldt boven de binding van het plan over een termijn van vijf jaar. DE CLERCK leidt hier zelfs, en terecht, uit af dat klaarblijkelijk

---

(1) Zie de tekening in A. ALEN, Gewestvorming...., a.w., p. 69-70.

(2) Art. 7, § 2, W. 15 juli 1970.

(3) D. DE CLERCK, "Het economisch plan, een nieuw begrip in ons administratief recht", in : T.B.P., 1972, p. 4-14.

(4) Volgens het Verslag van de Kamercommissie (Gedr.St., K., B.Z. 1968, nr. 125/23, p. 27) zou men niet de hele procedure hernemen maar slechts de raadpleging van G.E.R. en N.C.E.E.

met de goedkeuring van het plan, aan overheidszijde vooral het parlement het politiek engagement aangaat om gedurende vijf jaar de verwoording van het economisch algemeen belang zoals die in het plan is geschied te honoreren (1); veel méér is er niet in te zoeken, daar het als geheel van "algemene doeleinden, schattingen, plannen en middelen" (uit art. 5 W. 15 juli 1970) niet eens een materiële wet of zelfs een rechtsbron kan worden geacht. Hoewel, tenslotte, de planning ook de privé-ondernemingen omvat (art. 2 W. 15 juli 1970), is het t.a.v. bedrijven slechts bindend voor deze die staatssteun ontvangen onder voorwaarde "het plan uit te voeren" - hetgeen afhangt van onderhandelingen in individuele gevallen (2).

Kortom, het plan kan nauwelijks beschouwd worden als meer dan een plechtige verklaring van de regering over haar economisch beleidsprogramma die in de vorm van periodieke vertrouwensmotie door de Wetgevende Kamers dient te worden goedgekeurd (3). In die zin is het vergelijkbaar met regeringsverklaringen en -akkoorden, die elkaar echter wat sneller opvolgen, wat meer gedetailleerd zijn en een politiek grotere bindende kracht vertonen daar zij het politieke contract van de meerderheid van het ogenblik uitmaken (4).

Zelfs deze, juridisch nogal relatieve, waarde van het Plan, wordt nog verminderd door de traagheid die de omslachtige procedure nogal fataal schijnt mee te brengen : in de lijn van de late goedkeuring van de economische expansieprogramma's 1962-1965 en 1966-1970, komen ook de recente plannen pas formeel rond na lange tijd. Meer bepaald met overschrijding van de

---

(1) Als dusdanig kan het voor voogdij-overheden ook een indicator zijn bij het uitoefenen van administratief toezicht : D. DE CLERCK, gec.

(2) Dit bevestigt o.i. ook dat het plan inderdaad als dusdanig geen rechtsbron is.

(3) Aldus : D. DE CLERCK, a.w., p. 14, die eraan toevoegt dat weliswaar het plansysteem meer beoogt.

(4) Deze parallel wordt ook getrokken door DE CLERCK, a.w., noot 30; vgl. L. NEELS : "Regeringsverklaringen"....., gec.

grenzen die de wet (art. 7, § 1) stelt, en volgens dewelke het ontwerp vóór 1 november van het voorafgaande jaar bij de Kamers moet worden ingediend en vóór 1 januari moet worden goedgekeurd. Het eerste ontwerp houdende goedkeuring van de "Hoofddlijnen van het Plan" 1971-1975 werd pas ingediend op 29 juni 1971 en werd slechts ruim een jaar later als wet gestemd (1). Dat gebeurde niet integraal volgens de procedure van de wet omdat de organen nog niet alle operationeel waren.

Het wetsontwerp houdende goedkeuring van de "beleidskeuzen van het plan 1976-1980" werd, met de nodige adviezen, bij de kamer ingediend op 11 juni 1975 en werd slechts een jaar later goedgekeurd (2). Het definitief plan 1976-1980 werd, zover wij konden nagaan, zelfs niet eens meer bij de Kamers aanhangig gemaakt.

---

(1) Gedr.St., K., 1970-71, nr. 1034/1; Gedr.St., K., 1971-72, nr. 204/1; Gedr.St., S., 1971-72, nr. 452; W. 18 juli 1972, B.S. 23 aug. 1972.

(2) Gedr.St., K., 1974-75, nr. 602/1 en 602/2. Bijlage 1 van het Verslag van de Kamercommissie voor economische zaken (Stuk nr. 602/2) bevat reeds een bijwerking door de regering; Zie ook : Gedr.St., K., 1976-77, nr. 1031-1; zie Gedr.St., K., 77-78, nr. 115/1°; thans W. 11 juni 1976 houdende goedkeuring van de Beleidskeuzen van het Plan 1976-1980, B.S. 26 augustus 1978. Zie de kritiek terzake in : Staatssekretariaat voor hervorming der instellingen, Morfologie van het Staatsbestuur, Brussel, dec. 1977, p. 46.



### Besluit

De in dit hoofdstuk bijeengebrachte organen brengen wellicht drie "trends" tot uiting, die eerder, voor sommige raden of commissies wel eens afzonderlijk werdenesignaleerd maar hier toch opnieuw aandacht verdienen.

Vooreerst blijkt het geheel van deze "toporganen" te ontsnappen aan de gebruikelijke, o.m. departementale indelingen : buiten de gangbare organisatieschema's om komen zij voor als konkrete reakties ad hoc op konkrete aanleidingen.

Vervolgens blijkt, vooral met C.R.B. en N.A.R. een neiging naar verregaande institutionalisering volgens een eens gekozen opzet : deze organen verwerven een eigen vaste plaats en worden op hun beurt een soort van gevestigde structuren.

Tenslotte moet gewezen worden op de behoefte die uiteindelijk toch schijnt gevoeld aan een nieuwe, specifieke, synthesevorming op het terrein van het (sociaal)-economisch beleid. Gegeven het feitelijke bestaan van allerlei organen terzake, achtte men het aangewezen deze bij die synthesevorming nog eens extra te betrekken, zodat een ingewikkelde procedure ontstond die zelf nog moeilijk kan functioneren.

Of zulke "trends" een invloed hebben op de klassieke schema's van staatsorganisatie, worden in het derde deel onderzocht.



*Deel III :*

HET CONSTITUTIONEEL MODEL VAN DE ECONOMISCHE BELEIDSVINDING.

*In dit deel worden de gegevens van het tweede deel - de beschrijving van organen van advies, overleg en consultatie bij drie departementen en op topniveau in de economische sector - nader ontleend in, enerzijds, een overzicht en, anderzijds, een omschrijving van de hoofdkenmerken.*

*Vervolgens worden deze gegevens in verband gebracht en geconfronteerd met de verkenning van de constitutionele problematiek, zoals die in het eerste deel werd ondernomen.*

*Dit geeft aanleiding tot beschouwingen over de ontwikkelingslijnen van het zgn. constitutioneel model en tot enige besluiten.*

## HOOFDSTUK I

---

### ALGEMEEN

---

Tussen de orderingsbehoeften, die in het staatsrecht hun uitdrukking vinden, en de maatschappelijke werkelijkheid bestaat een gespannen verhouding; de constitutie is wezenlijk een herleiding van macht resp. machtsgebruik tot bevoegdheden resp. distributie en uitoefening van bevoegdheden (1). De spanningsrelatie is echter vaak "opgelost" door het probleem niet te erkennen, zoals o.m. wordt aangetoond door de 19e-eeuwse optimistische verwachting dat het vraagstuk van politieke en economische machtsvorming en -uitoefening in de liberaal-democratische rechtsstaat zou zijn opgelost (2). Het recht, de juridische - in dit geval de constitutionele - regeling wordt dan volledigheidspretentie aangemeten : wat niet juridisch is geregeld, is er niet (3). Dergelijke redenering strijdt wezenlijk met de door ons verdedigde relationale constitutionaliteitsopvatting; zij hangt een volstrekt overtrokken soevereiniteitsbeeld aan dat slechts kan worden gehandhaafd door de problematische aspecten ervan te ontkennen. "Het volk" of "de natie" wordt daarin soeverein geacht, terwijl zij grotendeels zonder bevoegdheden bleef (o.m. door de eerder beschreven beperkingen van stemrecht), en slechts een "weldenkende" elite met bevoegdheden werd bedacht (4). Op die wijze kon de fictie worden

---

(1) A.V. DICEY, a.w., p. 23; I. JENNINGS, a.w., p. 8; VAN DER POT-DONNER, a.w., p. 157.

(2) Vgl. J.W. COUWENBERG, Westers Staatsrecht als Emancipatieproces; Ontwikkeling van de constitutionele emancipatiefunctie in de democratische rechtsstaat, Alphen a/d Rijn, 1977, p. 33 e.vlg.

(3) Vgl. een probleemstelling als deze van : H. VAN IMPE, "De grondwettelijkheid van de Belgische politieke partijen", in : T.B.P., 1964, p. 297-300.

(4) Vgl. W. BAGEHOT, The English Constitution, (oorspr. 1867), heruitgave 1977 met een voorwoord van R.H.S. CROSSMAN, p. 277 : "... a political combination of the lower classes, as such and for their own objectives, is an evil of the first magnitude; ... a permanent combination of them could make them supreme in the country; .... their supremacy, in the state they now are, means the supremacy of ignorance over instruction and of numbers over knowledge". Bij de opstelling der Belgische grondwet kwam dergelijk gevoel o.m. tot uiting in de zitting van 6 januari 1831, bij de bespreking van het amendement-DEFACQZ inzake cijskiesrecht : Exposé des motifs de la Constitution belge, a.w., p. 368 e. vlg.; E. HUYTTENS, a.w., T. II, p. 27-30. Vgl. : J.A. SCHUMPETER, Capitalism, Socialism and Democracy, London 1976 (5), p. 269 e.v. : "Competition for political leadership".

gehandhaafd, door "the greatest wisdom and the greatest foresight in the higher classes (...) : while they still have the power they must remove, not only every actual grievance, but, where it is possible, every seeming grievance too; they must willingly concede every claim which they can safely concede, in order that they may not have to concede unwillingly some claim which would impair the safety of the country" (1). De opportunistische "wijsheid van gedraging", door BAGEHOT bepleit, is, zoals hij trouwens verwacht had, niet steeds aan de dag gelegd : "It is most difficult to persuade people that by fighting (a losing battle) they may strengthen the enemy, yet that would be so here; since a losing battle would have thoroughly taught the lower orders to combine, and would have left the higher orders face to face with an irritated, organised and superior voting power". Zijn scepticisme is bewaarheid, hetgeen zich heeft geuit in vaak nogal domme, en op termijn vrij uitzichtloze beperkingen, vooral op de thema's van vrijheid van meningsuiting, stemrecht en vrijheid van vereniging. Dit alles, eens te meer, in de illusie dat de constitutionele regelingen daarvan - in de werkelijkheid beperkingen of selectieve verboden - de machtsverhoudingen konden systematiseren (2) maar vrijwel steeds eindigend in politiestaatspraktijken. Toch werd dergelijke ontwikkeling dan nog vaak verantwoord onder verwijzing naar de historische motivering van onze constitutie : de argumentatie was steeds ten voordele van de democratie, omdat de (Belgische) grondwet ten enen male historisch wordt gedragen door inzichten die precies tegen de excessen van (monarchale) machtsuitoefening zijn gericht.

Echter, bescherming tegen monarchale machtsuitoefening valt niet samen met regeren voor, laat staan door .... "het volk".... (3). Integendeel kwam het tot een liberaal-burgerlijk bewind waar het democratie-ideaal wat moest wijken

---

(1) W. BAGEHOT, t.a.p..

(2) VAN DER POT-DONNER, a.w., p. 157.

(3) Dezelfden noemen de leer der volkssoevereiniteit een "overschreeuwde" versie : ibid., p. 147, en zij gaan verder : "Wanneer in sommige constituties de soevereiniteit al aan bepaalde grootheden zoals het volk of de natie dan wel aan de monarch wordt toegekend, dan wordt de uitoefening ervan aan zoveel beperkingen en voorwaarden onderworpen, dat het begrip zijn betekenis verliest" : p. 164-165. COUWENBERG legt er de nadruk op dat toch door die nieuwe ideële onderbouw de monarchale tot een nationale staat wordt : Westers Staatsrecht, a.w., p. 28.

voor een "redelijke en staatsburgerlijke" vrijheid. Zoals VAN DER POT-DONNER aangeven, kwam men aldus, in de naam van de vrijheid en de democratie, tot opruiming van kleinere verbanden en gemeenschappen; in naam van de vrijheid werd de staatstaak tevens, in liberale zin, versmald. Op deze wijze werd van een groot deel van de samenlevingsverhoudingen abstractie gemaakt, bvb. door de idee dat de aanwezigheid van de liberaal-democratische politieke democratie de overige conflicten (sociaal, economisch...) zou uitsluiten of vanzelf oplossen. Een illusie die op termijn werd ondermijnd door de eigen verkondigde ideologie : er ontstond een steeds meer gespannen verhouding met de niet-op-erkende-wijze betrokkenen, of degenen die door onthouding van stemrecht of verenigingsvrijheid "niet bevoegd" waren gemaakt. Dit ongenoegen bracht een nieuw emancipatieproces op gang, waarin sommige samenlevingsverhoudingen tot nieuwe machtsverhoudingen groeiden (1). Deze uitten zich vooreerst op "staatsrechtelijk onbevoegde wijze" (zoals verboden verenigingen, e.dgl.) juist omdat voor hen geen constitutionele wijze van machtsuitoefening was weggelegd (2) : de constitutie was geworden tot een bescherming van de bestaande orde zonder meer en werd te weinig opgevat als onderdeel van de maatschappelijke werkelijkheid zelf dat daaraan richting zou geven, onder meer ook door zich daaraan aan te passen.

Noodgedwongen is het toch wel gekomen tot herverdeling van bevoegdheden, door het verlenen van juridisch-erkende mogelijkheden om standpunten op geldige wijze tot uiting te brengen en medebepalend te laten zijn. Hiermede werden, door gebruikmaking van voornamelijk het recht van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en het stemrecht, nieuwe groepen betrokken bij het articulatieproces dat wezenlijk voorafgaat aan of reeds onderdeel is van de politieke synthesevorming. De historische achtergrond van de ontwikkeling van de regimes van het parlementaire type is trouwens gesitueerd in het mee-articuleren van wat leeft, zij het dat zulks oorspronkelijk minder geschiedde als basis voor de collectieve wilsvorming, maar wel nog veeleer als onderdeel

---

(1) Vgl. het citaat van BAGEHOT, hierboven.

(2) Vgl. C.J.M. SCHUYT, Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid, Rotterdam 1972.



van een soort ruilproces tussen de monarch die bvb. gezag en stabiliteit verstrekke en de zgn. verlichte standen die hiertoe bijdroegen met materiële (geld, manschappen) en morele steun (1).

Nu is echter als bedoeling van rechtsstaat en constitutie juist wel aangegeven dat de gezagsdaden hun geldigheid niet meer zullen ontleenen aan de omstandigheid dat zij van een soeverein (de monarch, het volk, de natie...) afkomstig zijn, maar aan het feit dat zij constitutioneel, d.w.z. door de constitutionele autoriteiten, in de constitutionele vormen en binnen de constitutionele grenzen vastgesteld zijn (2). Met andere woorden, degenen wier betrokkenheid bij het articulatie- en syntheseprocess formeel wordt erkend worden geacht zulks te doen op constitutioneel bepaalde wijze; het allereerste artikel over "de machten" in de Belgische grondwet spreekt wat dat betreft boekdelen (art. 25). Na te hebben gesteld dat alle machten - een niet-geringe confirmatie in de 19- eeuwse context - uitgaan van de natie vervolgt het toch meteen : "zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald". Er wordt respect verwacht voor de constitutionele legitimiteit; vaak werd ook deze nogal letterlijk opgevat, zodat ook hier weer mogelijkheden lagen om de nieuw-betrokkenen in feite min of meer lam te leggen (3).

De "constitutioneel bepaalde wijze" werkt het articulatieproces uit in een vertegenwoordigend of representatief stelsel. Het komt erop neer dat de stemgerechtigden hun vertegenwoordigers aanduiden in de Kamers en dat de Kamers een meerderheid vormen waarop de executieve steunt. Het voordeel hiervan is dat de deelname aan dit articulatieproces op tamelijk directe wijze tot resultaat kan leiden door invloed op de wetgeving en het beleid van de meerderheid; maar men moet mee in de koop nemen dat men daardoor op dezelfde wijze betrokken

---

(1) R.C. VAN CAENEGHEM, Over Koningen en Bureaucraten. Oorsprong en ontwikkeling van de hedendaagse staatsinstellingen, Amsterdam-Brussel, 1977.

(2) VAN DER POT-DONNER, a.w., p. 165.

(3) Ibid..

en medeverantwoordelijk raakt voor het gevoerde beleid (1) - een aangelegenheid die vrij wezenlijk samenhangt met de idee van responsible en responsive government, maar die, vooral in tijden van relatief snel wisselende coalities, nogal eens als hinderlijk schijnt te worden aan gevoeld.

Een ander, ook belangrijk gevolg van deze democratiserende ontwikkeling is dat zij de maatschappelijke bedding van het formele staatsleven - het zgn. "politieke draagvlak" van de staat - aanzienlijk heeft verbreed en in werkelijkheid daardoor de structurele voorwaarden heeft geschapen voor een aanzienlijke versterking van de staatsmacht (2). Op deze wijze kon zij ook relatief snel - de ontwikkeling hangt vooral samen met de verruiming van het stemrecht - het liberale onthoudings- of subsidiariteitsbeginsel verlaten (3).

Het onderliggend beginsel van de opvatting dat de constitutie zich essentieel met de bepaling, de verdeling en de onderlinge werking van bevoegdheden bezig houdt is dat de rollenspelers zelf nogal ongemoeid worden gelaten. Het louter feitelijk statuut van politieke partijen is er een markant voorbeeld van; t.a.v. vakorganisaties is lange tijd gepoogd deze een statuut te doen aannemen, maar ook al niet met al te veel succes (4). Kennelijk is zulks een spoor van de liberale opvatting over de staatsvrije sfeer, het illustreert ook weer dat het (staats-)recht absoluut geen aanspraken kan maken op volledigheid van regeling of van systematisering van machtsverhoudingen. Als men aanneemt dat de constitutie machtsuitoefening herleidt tot uitoefening van bevoegdheden, dan moet tevens worden geaccepteerd, en principieel wenselijk

- 
- (1) "Since the Cabinet also has control over the House of Commons, the Department can (...) obtain what additional statutory powers they consider desirable. Since, too, the ministers (...) are in the House of Commons, members of that House can ask questions and introduce debates in respect of the administrative functions of the Departments. If the minister's policy has received the approval of the Cabinet, he can rely on Cabinet support in the House and the putting on of the wips to ensure the approval of the House" : I. JENNINGS, a.w., p. 199. Zie ook A.D. BELINFANTE, Beginnelsen van Nederlands staatsrecht, Alphen a/d Rijn 1969, p. 70.
- (2) J.W. COUWENBERG, Westers Staatsrecht, a.w., p. 27-29; cfr. infra.
- (3) M. DUVERGER, Janus...., a.w., p. 120 e.v..
- (4) R. MAGREZ, Le Statut des organisations syndicales des travailleurs salariés en droit positif belge, Brussel 1962; vgl. P. VERMEULEN, "De procesbevoegdheid der syndicaten voor de Raad van State", in : T.B.P., 1978, p. 263-287.

worden geacht, dat vele maatschappelijke verhoudingen buiten haar sfeer blijven. Zij organiseert een articulatie- en syntheseproces waaraan het gezag wordt verbonden om de zaken van algemeen belang op bindende wijze te regelen; dat is de kern van de constitutie (1). Maar het ware verkeerddat proces om die reden als het enige maatschappelijke proces te zien : het is er slechts een formeel geregeld deel van dat reeds voldoende is erkend door de omstandigheid dat het legitieme dwang uitoefenen kan. Het maatschappelijk gebeuren is, terecht, ruimer en kan nu eens het formele steunen of begeleiden en dan weer er tegen in gaan of er enige afstand van nemen. Meestal zullen trouwens deze fenomenen zich gelijktijdig voordoen in verschillende sectoren, en op verschillende spanningsvelden (2).

Met andere woorden : het constitutioneel systeem is slechts de top van de ijsberg; het politiek systeem is, terecht, ruimer ; het maatschappelijk proces is nog veel ruimer en gediversifieerder : naarmate men meer naar de top van de ijsberg klimt, zou het systeem meer zichtbaar en doorzichtiger moeten worden, ook al omdat een grote verschraling optreedt van de invloeden die op dat niveau nog kunnen doorwerken. Dit thema is op luciede wijze beschreven door een communicatiesocioloog, Bernhard BADURA : "Für eine Analyse der Bedürfnissensibilität einer weitgehend politisierten und hochbürokratisierten Gesellschaft liegt das primäre Problem nicht nur in der horizontalen kulturellen Diversifikationen sondern vielleicht gerade in der typischen Weise, in der diese horizontalen Unterschiede transformiert werden, in eine vertikale kulturelle Kluft zwischen Herrschenden und Beherrschten, zwischen Entscheidungsbeteiligten und Betroffenen" (3). Deze wetenschap zou zelfs bij legitieme machtsuitoefening, die de formele motivering aan haar zijde heeft en (terecht) over de middelen beschikt om de macht uit te oefenen, moeten leiden tot bescheidenheid of zelfs schroomvalligheid, uit hoofde van de honorering van volstrekt rechtmatige aanspraken of verantwoording over de wijze waarop van de macht gebruik zal worden of werd gemaakt.

---

(1) Zie ook : M.J.C. VILE, Constitutionalism and the separation of powers, Oxford 1967. Vgl. S.W. COUWENBERG, Westers Staatsrecht, a.w., p. 25.

(2) L. HUYSE, Passiviteit..., a.w.,

(3) B. BADURA, Bedürfnisstruktur und politisches System, Stuttgart 1972, p. 125. Ook : J. HABERMAS, Legitimation..., a.w.; en dez ., Strukturwandel der Öffentlichkeit (oorspr. 1962), hernieuwd 1975.

In de transformatie van maatschappelijke naar politieke resp. op constitutioneel bepaalde wijze tot uitdrukking gebrachte wilsvormingen is en wordt een enorme rol gespeeld door de politieke partijen. Historisch gegroeid uit de ontmoeting van parlementaire groepen met verkiezingscomité's en uit hun gezamenlijke organisatie, nemen zij zich voor een synthetische maatschappijvisie op te bouwen en deze als dusdanig aan het publiek (de kiezers) voor te stellen enerzijds, en in de machtsuitoefening (parlement en regering) door te drukken anderzijds. Een noodzakelijke combinatie of een scharnierfunctie, die echter op zich weer deformaties meebrengt (1). In hun synthese-aanspraken hebben zij de vleugels gelegd over andere maatschappelijke machtsgroepen, onder meer, zeer sterk in België, de vakorganisaties (2); op die wijze werd misschien het eigen karakter van de maatschappelijke invloed van dergelijke organisaties aangetast; blijkbaar werd aanvaard dat de partijen terug-"betaalden" met hun rechtstreekse betrokkenheid bij de machtsuitoefening. In België, zoals ook in Nederland, heeft dit geleid tot het verschijnsel van zgn. verzuiling waarbij de drie zuilen - de christen-democratische, de sociaal-democratische en de liberale - een oligopolistische positie innemen op de markt van het politieke vraag en aanbod (3). Het verschijnsel is door HUYSE zeer treffend omschreven, ook in zijn kenmerk van vrij scherpe scheiding der geesten aan de basis- over het algemeen gekenmerkt door passiviteit- en overkoepelende onderlinge contacten op het niveau van de politieke elites, gekenmerkt door een pragmatische ingesteldheid (4).

- 
- (1) M. DUVERGER, Les partis politiques, Paris 1967, p. 1-21 en 409-430; P. WIGNY, Propos..., a.w., p. 167 e.v.; E. GERSTENMAIER, "Öffentliche Meinung und Parlamentarische Entscheidung", in ; Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für G. Leibholz, Tübingen 1966, p. 123-124; Vgl. : "Was darüber hinaus der Initiatieve, wie es scheint, des eigenen Votums verbleibt, wird von der Parteien für eine als Abstimmung organisierte Wahl in Regie genommen"; J. HABERMAS, Strukturwandel, a.w., p. 250 en 212.
  - (2) V.R. LORWIN, "Labor unions and political parties in Belgium", in : Industrial and Labor Relations Review, 1974-75, p. 243 ; R. BLANPAIN, Public employee unionism in Belgium, Ann Arbor 1971, p. 4 en 6-7.
  - (3) R. MICHELS, Les partis politiques, 1913; V.R. LORWIN en D.W. URWIN, "Social Cleavages and Political Parties in Belgium" en V.R. LORWIN, "Belgium : Religion, Class and Language in National Politics", beide in : R.A. DAHL (ed.), Political oppositions in Western Democracies, New Haven 1966; A. LYPHART, "Consociational Democracy", in : World Politics, 1969. L. HUYSE, "Vijftien Angelsaksische auteurs over politiek, verzuiling en compromisvorming in België", in : Res Publica 1976, p. 413-431.
  - (4) L. HUYSE, Passiviteit...., a.w., p. 163 e.v..

Meer recente probleemformulering - vooral rond zgn. facetbelangen als verbruik, milieu e.dgl. - heeft wel meer geleid tot nieuwere groepsvorming buiten de verzuilde kanalen om - al doen deze laatste wel pogingen tot recuperatie of accaparatie (1). Ook de opkomst of doorbraak van zgn. partijen die voornamelijk één programmapunt, zoals bvb. belastingsverlaging, promoveren zonder een synthetische visie zijn een kenmerk van verlegging van accenten.

Maar die nieuwe groepen hebben wel meer moeilijkheden tot machtsvorming; komen zij nog wel tot articulatie van problemen, dan duurt het vaak onwaarschijnlijk lang eer die politiek wordt gehonoreerd en erkend. En als het tot politieke articulatie komt, ervaren zij vaak dat zij ofwel in de buitenbaan worden gereden, ofwel de binnenbaan op mogen onder voorwaarde, vaak subtiel gespeeld, van niet-aanvechten van de aldaar aanwezige gevestigde posities van "articulatoren". Zij staan ook met het probleem dat zij, vaak en terecht, principieel aan de machtsuitoefening niet wensen deel te nemen. Op die wijze houden zij hun vermogen tot articulatie van wat maatschappelijk leeft zuiver en rekenen zij op een grote wervende kracht van hun inzet; maar tevens blijven zij voor beleidsresultaat afhankelijk van degenen die het zwaartepunt van hun actie hebben gesitueerd bij de machtsuitoefening - hoofdzakelijk de gevestigde politieke partijen.

Nu kan men tegenover deze verschijnselen vrij nuchter en rationeel stelling nemen onder verwijzing dat ons representatief stelsel op één algemeen - synthetische wijze tot stand komt en behoort te komen, te weten in de Kamers waar een globaliserend resultaat via die vertegenwoordiging verschijnt. Hoewel niet onjuist komt dergelijke stelling toch voor als onvolledig. Vooreerst zijn gaandeweg nieuwe machtsposities mee gevormd of gehonoreerd; voorbeelden zijn de opstelling van zgn. economische reglementeringen die kunnen worden erkend (K.B. 13 jan. 1935), het sluiten van C.A.O.'s die algemeen verbindend kunnen worden verklaard (W. 5 dec. 1968), of de erkenning van beroepsstatuten (2). Soms ontstaat het effect misschien minder gewild, zoals bij de prijzenwetgeving waarvan

---

(1) M. DUVERGER spreekt van "les intérêts non-chiffrables" : Janus, a.w., p. 256.

(2) Kaderwet 1 maart 1976 tot reglementering van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen, B.S. 27 maart 1976. Zie R. VAN DEN BERGH, R.W., 1975-76, k. 2443-2456.

het kartelbevorderend effect, door het systeem van collectieve prijsverhogings-aangifte, is erkend. Honorering van machtsposities is, bij uitstek wellicht, geschied in de gigantische structuren van overleg en advies die deels werden beschreven (1). En tenslotte lopen vele machtsverhoudingen ook door de politieke partijen c.q. de Kamers heen, zoals soms het geval is met de conflicten tussen patroons en arbeiders of bedienden, tussen kaderpersoneel en beide vorengenoemde groepen, tussen producenten en verbruikers of verdelers, tussen medici en patiënten, of de conflicten rond aangelegenheden van morele aard, zoals abortus, of van historisch-beladen aard zoals de Belgische communautaire problematiek.

De rationele stellingname, die volstaat met een verwijzing naar de typische en exclusief-geachte parlementaire vertegenwoordiging, miskent dus zelf een aantal verschijnselen die daaruit zijn voortgekomen of toch mede daardoor zijn mogelijk gemaakt. Zij houdt te weinig rekening met die nieuwe maatschappelijke, maar deels toch ook reeds formeel erkende ontwikkelingen. Die laatste geven aan dat steeds meer "betrokkenen" opstaan en hun rol van object van de staats-rechtelijke ordening inruilen voor rechtsstreeks belanghebbende (2) : men lijkt soms bereid hiervoor steun te verlenen aan het machtsproces - de zgn. verbreiding van het politieke draagvlak van de moderne staat - maar niet langer zonder bij dat proces vrij onmiddellijk te worden betrokken. Creëert, zoals COUWENBERG stelt, die verbreiding de voorwaarden voor een aanzienlijke versterking van de staatsmacht - door het besproken integrerend element - dan moet ook worden aangemerkt dat de uitoefening van die staatsmacht ook aan meer voorwaarden wordt gebonden. Van de oorspronkelijk ordeningsoogmerk - een subsidiaire overheidstaak uit hoofde van bescherming van fundamenteel geachte belangen - is men gekomen tot beleidsoogmerken - waarbij beslissingen worden genomen uit doelmatigheidsoverwegingen. Doelmatigheid ook, en misschien vooral, in die zin van : beantwoordend aan de steeds gevarieerder wordende articulatie van eisen en verlangens. Is het overheidspotentieel dus wellicht gegroeid doordat meer betrokkene aan hun trekken konden komen, dan is tegelijk het soeverein karakter ervan steeds meer omstreden geraakt omdat de onderbouw vaak niet of niet uitsluitend werd gesitueerd in de, globale, parlementaire representatie. Sommigen zagen hierin de voedingsbodem voor technocratie, omdat een vakkundige bestuurlijke elite al die verspreide invloeden vrij gemakkelijk tegen elkaar zou kunnen uitspelen en zo voor zichzelf beleidsruimte zou kunnen creëren (3); anderen

---

(1) F.H. VAN DER BURG, "Commissies ad hoc", in : Bestuurswetenschappen 1975, p. 425-443 (434).

(2) J.J.A. THOMASSEN, "Burgers in twee gedaanten", in : Beleid en Maatschappij, 1979, p. 38-51.

(3) O.m. de beruchte "techno-structure" van GALBRAITH of de "vierde macht" van PRINCE LE ROY.

zagen het soeverein karakter van de staatsmacht teloor gaan doordat zij versnipperde en uiteindelijk nog slechts één slag om de arm zou hebben; de door PRAKKE beschreven officialiteit. Deze zou haar enerzijds toelaten om als enige bindende beslissingen te nemen en op te leggen, maar anderzijds zou het er niet makkelijker op worden om deze ten aanzien van de ondertussen gegroeide maatschappelijke "corporaties" werkelijk door te duwen (1).

Aldus is een spanning tot stand gekomen tussen de idee van democratie door representatie enerzijds en wat werd aanvoeld als rationele beleidsnoodzakelijkheid anderzijds. Men had het gevoelen steeds meer te moeten doen, maar daartoe werd men gedwongen rekening te houden met steeds meer en steeds beter gearticuleerde particuliere belangen. Noch als typische beleidsinstantie, noch als forum van veel, sterk georganiseerde en onderling scherp strijdige belangen leek een instelling als een parlement ontworpen of zelfs geschikt? De nood aan kennis enerzijds en coöperatie anderzijds waarin de overheid kwam verkeren werd buitenparlementair opgevangen door de erkenning van nieuwe vormen van articulatie, maar ook, zoals gezegd, van integratie.

Hiervan is, precies, het commissie- en radenwezen de uiting.

---

(1) Cfr. W.J. COUWENBERG, Westers Staatsrecht..., a.w., p. 41 e.v. I.v.m. de "officialiteit" : L. PRAKKE, Pluralisme..., a.w., W. ALBEDA, "Overheid en sociaal-economische machtsvorming", in : Civis Mundi, mei 1976.

HOOFDSTUK II

OVERZICHT VAN DE RADEN EN COMMISSIES



In het K.B. van 2 juni 1977 betreffende de bestaansduur van adviesorganen die bij wege van een bestuursmaatregel zijn opgericht (1) worden adviesorganen, voor de toepassing van het besluit, gedefinieerd als : "alle raden, commissies, comité's, werkgroepen en andere organen onder gelijk welke benaming die, bij K.B. of bij M.B. zijn opgericht en tot taak hebben, uit eigen beweging of op verzoek, de regering, de Ministerraad, één of meer Ministers, ministeriële departementen en ministeriële diensten advies te geven, zonder zelf over enige beslissingsmacht te beschikken, om het even of zij al dan niet zijn samengesteld uit rijksambtenaren". Hun bestaansduur is sedert genoemd K.B. beperkt tot 31 december van het tiende jaar volgend op dat van hun oprichting, tenzij de bevoegde minister uiterlijk zes maanden eerder aan de Eerste Minister schriftelijk heeft medegedeeld dat zij in stand gehouden moeten worden (2). Uit het toepassingsveld van het K.B. zijn gesloten de adviesorganen die zijn opgericht ter uitvoering van een wet, een decreet of een wetskrachtig besluit; deze welke opdrachten vervullen die hen door de wetgever zijn opgedragen; deze opgericht bij besluiten genomen krachtens wetten op buitengewone of bijzondere machten; de syndicale adviesorganen van de departementen alsmede de adviesorganen waarvan in de personeelsstatuten van de rijksdiensten is voorzien.

Het K.B. vertrekt van een formeel criterium, m.n. de aard van de oprichtingsakte, en voegt er andere aan toe : opdracht, samenstelling, en concrete taak. Dit alles louter voor de eigen behoefte van het K.B., die als saneringsmaatregel kan worden omschreven (3).

---

(1) B.S. 16 juli 1977.

(2) Art. 1, met een aanzienlijke uitzondering, voor 175 organen, in art. 3 jo. bijlage I bij het besluit (toch in stand gehouden adviesorganen) en in art. 4 jo. bijlage II bij het besluit voor 110 toch opgeheven organen. De publicatie van het K.B. houdende instandhouding van adviesorganen bij toepassing van art. 2 van het K.B., dient jaarlijks in december in het B.S. te geschieden; het lijkt veeleer een informatieve lijst dan een substantieel vormvereiste; K.B. 2nov. 1977, B.S. 11.11.1977; In 1978 (K.B. 21 maart 1978, B.S. 14 juli 1978) werd de bestaansduur van 1 raad (Hoge Raad voor Kankerbestrijding) verlengd, en werden 2 commissies opgeheven; in 1979 (K.B. 12 febr. 1979, B.S. 31 maart 1979) werd één Hoge Raad opgeheven (Hoge Raad voor de Statistiek), terwijl een adviesraad die in 1977 was opgeheven door zijn vermelding in bijlage II van het toenmalig K.B., daarin thans werd geschrapt (Raad van advies van de dienst militaire veiligheid). Zie ook K.B. 23 okt. 1978, B.S. 31.10.1978.

(3) Het K.B. is met name in zijn bijlagen door enige schoonheidsfouten aangetast, hetgeen vaak te maken heeft met de erg slordige documentatie die terzake op sommige departementen bestond. Eerder was bij K.B. van 3 dec. 1918 een vorm van uniforme organisatie bij de departementen ingesteld. Onder de titel van "Raadgevers van de Regering" konden bij elk departement commissies van advies worden ingesteld van minimaal drie leden; het mandaat was alleen onverenigbaar met dit van parlementslid en werd bezoldigd. Op 9 december 1921 besloot de Ministerraad geen enkel van de vervallen mandaten te hernieuwen.

De "Morfologie van het staatsbestuur", in december 1977 door het Staatssecretariaat voor Hervorming der Instellingen - dat bovengenoemd K.B. voorbereidde - gepubliceerd, erkent dat het begrip adviesorgaan uitermate ongewis is. Als enig gemeenschappelijk kenmerk wordt aangegeven dat het gaat om institutioneel gegroepeerde individuen die afzonderlijk of collegiaal een advies uitbrengen, zonder over enige beslissingsmacht te beschikken; voor het overige zijn zij naar oprichting, aard, taak, werkwijze, enz. oneindig verschillend (1). Men kwam op het Staatssecretariaat tot een inventaris van 842 adviesorganen, beantwoordend aan de eerder in het K.B. weerhouden definitie. Van die 842 waren er uiteindelijk 435, opgericht bij wet, K.B. of M.B., waarvan de bevoegde ministers hadden aangegeven dat zij moesten worden in stand gehouden; zij werden opgenomen in de morfologie (2).

Bij ons onderzoek waren wij oorspronkelijk uitgegaan van een zeer pragmatische basis, m.n. de vermeldingen van commissies, raden, werkgroepen enz. in de Pasinomie en in vakliteratuur, hoofdzakelijk uit de sectoren publiekrecht en economisch recht. Dit leverde een overzicht op van meer dan elfhonderd organen van advies- en/of overleg. Dit overzicht werd getoetst aan bijgewerkte verzamelingen van wetgeving en reglementen, m.n. met medewerking van het Coördinatiebureau van de Raad van State. Hieruit bleek dat bijna driehonderd van de eerst verzamelde organen reeds, expliciet of impliciet waren opgeheven of hun activiteit reeds lang hadden stopgezet of, zelfs, nooit werkelijk hadden aangevangen. De overblijvende organen werden, ongeveer een maand vóór de enquête van het Staatssecretariaat, met een beknopt vragenformulier aangeschreven. Er kwam een respons van ongeveer 65 % die werd aangevuld met verdere opzoekingen in wetgeving, parlementaire stukken, handelingen en vragen en antwoorden, rechtsleer en overige lectuur en talloze bezoeken aan de departementen en ambtenaren. Ons onderzoek werd tenslotte aangevuld met gegevens die vrij kwamen n.a.v. parlementaire vragen die specifiek over dit onderwerp werden gesteld (3).

---

(1) Morfologie, a.w., p. 47.

(2) De morfologie neemt dus 435 adviesorganen op. Uit de enquête van het Staatssecretariaat bleek dat 599 adviesorganen in aanmerking kwamen om bij een saneringsbesluit te worden opgeheven. 135 adviesorganen waren op het ogenblik van het K.B. jonger dan 10 jaar en bleven dus bestaan. 113 adviesorganen werden automatisch opgeheven ten gevolge van art. 2 van het K.B. Het K.B. heeft aldus 113 plus 110 (bijlage II) organen definitief opgeheven.

(3) Hierbij is ons gebleken dat de antwoorden op deze schriftelijke parlementaire vragen meestal uiterst onvolledig waren.

V.enA., K., 16 maart 1976, p. 1396, 1400, 1424.

" , " , 23 maart 1976, p. 1517, 1527, 1533, 1565.

" , " , 30 maart 1976, p. 1591, 1606.

" , " , 6 april 1976, p. 1702, 1707, 1711.

" , " , 27 april 1976, p. 1891, 1833, 1838.

" , " , 4 mei 1976, p. 1913, 1925, 1955 en 1959.

Dit alles leverde veel te veel gegevens op zodat wij op dat ogenblik inzicht kregen in de waarschuwing van WHEARE : "In writing this book, I am attempting to fly before I can walk (...). The student of committees has to make a choice. Either he can try to hack its way through the jungle on foot or he can try to get a bird's eye view of the terrain from the air. If he chooses the first alternative, the most he can hope for is to clear a portion of his territory; if he chooses the second, the most he can hope for is to produce a rough sketch-map of the whole area. Each course has its advantages and its defects. The explorer on foot will know a part, but he will not understand its relation to the whole; the explorer from the air will see the whole but he is certain to miss or to misread or to misunderstand some at least of the parts" (1). Na onze enquête verkregen wij in zekere zin "a bird's eye view", maar met de zekerheid dat al die gegevens niet te verwerken waren : het totaal aantal gerepertorieerde organen, inclusief degene die hun activiteit reeds hadden stopgezet of die reeds waren opgeheven, overschreed immers de 1100. Bovendien werd op dat ogenblik het zuivere inventariswerk ook verricht, en met het oog op publicatie, door het Staatssecretariaat voor Hervorming der Instellingen.

De gecombineerde belangstelling voor economisch en constitutioneel recht, waardoor ons onderzoek werd gedragen gaf tenslotte een criterium aan dat kon toelaten een bepaald relevant gedeelte van de gegevens af te zonderen om deze "on foot" te bestuderen. Er werd geopteerd voor een nadere studie van de organen van advies of overleg in de economische sector terwijl die sector op organisatorische wijze werd afgebakend als omvattend de departementen financiën, economische zaken en middenstand enerzijds en een reeks van toporganen anderzijds. De indeling is pragmatisch (2) : zij werd ingegeven door de bekommernis om toch van een beperkt gedeelte van de problematiek een meer diepgaand onderzoek

---

(1) K.C. WHEARE, Government by Committee, an Essay on the British Constitution, Oxford 1955, Introduction.

(2) LENAERTS stelde dat het opmaken van een inventaris ontzettend omvangrijke en tijdrovende opzoekingen zou vergen, waarvan de inspanning en de duur niet in verhouding tot het wetenschappelijk belang ervan zouden staan : H. LENAERTS, "Vaste colleges van advies en bijstand in België", Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle 1964, p. 6. Lenaerts (p. 9) telde in 1964, 553 bij besluit opgerichte organen met een uitsluitend adviserende taak.

te maken, terwijl dat gedeelte toch voldoende ruim of minstens relevant moest zijn om tot sommige mogelijk veralgemeende conclusies te kunnen komen (1).

BUCH omschrijft, in navolging van WEBER, de administratieve consultatie als volgt (2). Het gaat om commissies, e.dgl., in de regel door de uitvoerende macht en uitzonderlijk door de wetgever ingesteld, die permanent zijn en vanuit de administratie (via hun bureau of secretariaat) worden op gang gehouden, maar die, afhankelijk van hun concrete opdracht toch nog verschillende vormen kunnen aannemen, echter zonder beslissingsbevoegdheid te hebben. Er moet worden op gewezen dat in het boek l'Administration consultative de zgn. "politieke" consultatie, die betrekking heeft op politieke, economische en sociale aangelegenheden, buiten beschouwing wordt gelaten, omdat de nadruk daar ligt op meer technische consultatie, gekenmerkt door deliberatie, uitvoering of vormen van jurisdictie (3).

In het Belgisch deel van dezelfde publicatie geeft CHAPEL geen werkelijke definitie; hij concentreert zijn aandacht op de consultatie op het niveau van regering en administratie voor zover zij de confrontatie van onderscheiden belangen op enigszins duurzame wijze tot voorwerp heeft. De interne of ambtenarencommissies

- 
- (1) Wij zijn er ons dan ook van bewust dat er méér adviesorganen zijn waarvan beweerd kan worden dat zij tot de economische beleidsvinding bijdragen. Zulks kan bijvoorbeeld gelden voor de Nationale Raad voor Wetenschapsbeleid (K.B. 16.9.1958, B.S. 22.9.1959, Diensten van de Eerste Minister), de Adviserende Raad voor de Buitenlandse Handel (K.B. 5.4.1954, B.S. 7.4.1954, Departement van Buitenlandse Zaken), de Commissie voor herziening van de samengestelde wetten op de handelsvennootschappen (K.B. 19.10.1951, B.S. 3-4.12.1951; Departement van Justitie), de Commissie voor de herziening van de wet op de verzekeringen (K.B. 15.6.1962, B.S. 7.7.1962; Departement Justitie), de Hoge Landbouwwaad (K.B. 15.9.1924, B.S. 29-30.9.1924, Departement Landbouw) de Hoge Raad voor de Binnenscheepvaart (K.B. 20.8.1912, B.S. 5.9.1912, Departement Openbare Werken) de subcommissie voor het farmaceutisch tarief (K.B. 18.7.1922, B.S. 24.8.1922; Departement Sociale Voorzorg); de Adviserende Raad voor de Immigratie (K.B. 12.7.1965, B.S. 14.8.1965; Departement Tewerkstelling en Arbeid); de Gemengde comité's voor luchtverkeer, vervoer te land of zeevervoer (K.B. 4.4.1972, B.S. 20.6.1972; K.B. 14.11.1967, B.S. 25.11.1967 en K.B. 7.5.1951, B.S. 11.5.1951; Departement Verkeerswezen) en verscheidene andere in de onderscheiden departementen.
- (2) H. BUCH, "Eléments de synthèse sur la notion de «consultation», in : G. LANGROD (Ed.), La consultation dans l'administration contemporaine, Paris 1972, p. 263-279; Y. WEBER, L'administration consultative, Paris 1968.
- (3) H. BUCH, gec., (vorige voetnoot), p. 273. Ook de administratieve rechtscolleges, die beslissingsbevoegdheid hebben blijven buiten beschouwing.

blijven daarmee buiten beschouwing, evenals de administratieve rechtscolleges en de feitelijke commissies (1).

In Nederland heeft men in art. 87 van de Grondwet een aanknopingspunt (2); dit spreekt van "vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering", waarvan wordt gevergd dat hun instelling geschiedt bij een wet, die tevens regels moet inhouden omtrent hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid. Men heeft er echter ook geen vaste definitie van (3). De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en Kieswet weerhiel terzake de volgende bedenkingen : het grondwetsartikel geldt niet voor uitsluitend uit ambtenaren bestaande commissies, noch voor commissies ad hoc, noch voor tijdelijke commissies; hoofdzakelijk betreft zij permanente commissies van advies, ook colleges van overleg, die geheel of gedeeltelijk bestaan uit vertegenwoordigers van belanghebbende organisaties uit het maatschappelijk leven of uit niet-ambtelijke deskundigen, en onverschillig of hun taak betrekking heeft op een materie welke bij wet moet worden geregeld (4). Deze definitie lijkt erg bruikbaar, al ontsnapt eraan dat art. 87 van de Nederlandse grondwet slechts dergelijke commissies regardeert voor zover deze "aan de Regering" advies en bijstand verlenen. Art. 87 zelf is in de Nederlandse grondwet opgenomen op amendement van Tweede Kamerlid Troelstra bij de Grondwetsherziening van 1922 (5). Zijn vrees was

- 
- (1) Y. CHAPEL, " Belgique" in : G. LANGROD (Ed.), La consultation..., a.w., p. 730-753.
  - (2) Thans bereidt men terzake, in het kader van de voorgenomen grondwetsherziening, ook wijzigingen voor : N.J.B. 1979, p. 411.
  - (3) Vgl. VAN DER POT-DONNER, a.w., p. 267-268; P.J. OUD, a.w., p. 478-485.
  - (4) Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, Eindrapport, 's Gravenhage 1971, p. 150. Deze commissie "Cals-Donner" werd zelf ingesteld bij K.B. 26 augustus 1967, nr. 1, in overeenstemming met de gangbare opvatting over art. 87 dat commissies met een aflopende omschreven opdracht niet bij wet hoeven te worden ingesteld.
  - (5) Handelingen, Tweede Kamer, 18 nov. 1921 (Jrg. 1921-22), p. 556 e.v.; F.J.A. HUART, Grondwetsherziening 1917 en 1922, Leiden 1925, p. 120-127.

dat de instelling van dergelijke colleges de positie van de staten-generaal als volksvertegenwoordiging en deelgenoot in de wetgeving zou kunnen verzwakken, doordat zij zouden kunnen uitgroeien tot een soort "voor-parlementen" (1). Het wantrouwen van Troelstra ging terug op het feit dat reeds vanaf 1813 de grote codificaties en de grondwetsherzieningen door commissies werden voorbereid, en op de groei van dit fenomeen tot waarachtige consultaties op grote beleidsterreinen (2). De staatscommissie -Van Schaik tot herziening van de grondwet, ingesteld in 1950, had voorgesteld art. 87 in de grondwet niet langer aan te houden; klaarblijkelijk in de lijn van de gedachtengang, later door Wijthoff geformuleerd, die stelde dat het artikel in de praktijk niet steeds wordt nageleefd en weinig betekenis heeft omdat was gebleken dat het in het praktische staatsleven veeleer een obstakel was (3). In de proeve en door de staatscommissie Cals-Donner wordt het echter behouden, omwille van het belang en het steeds toenemend belang van deze manier om het maatschappelijk leven bij wetgeving en bestuur te betrekken alsmede omdat die colleges een aantal vraagstukken van principiële en praktische aard doen rijzen : "De grondwet kan bezwaarlijk voorbijgaan aan het stuk staatkundige en staatsrechtelijke werkelijkheid dat gelegen is in het werken van en met behulp van deze colleges; daarbij brengt hun grote betekenis voor wetgeving en bestuur mee dat hun instelling niet buiten de wetgever om dient te gaan. Dat geldt in het bijzonder ook wanneer het de bedoeling is, dat deze colleges een taak kunnen vervullen

- 
- (1) Proeve van een nieuwe grondwet, op verzoek van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken (Afdeling Grondwetszaken) opgemaakt door een werkgroep van hoogleraren in het staatsrecht, 's Gravenhage 1967, p. 116.
- (2) Dit geldt, wat de codificatie betreft o.m. voor het strafwetboek van 1881, het wetboek strafvordering van 1921 of de faillissementswet van 1893; voor het consultatiefenomeen o.m. voor de Mijnsraad (1902), de Zuiderzeeraad (1920), de Hoge Raad van de Arbeid (1919), de Onderwijsraad (1919) en de eerste spontaan uit het bedrijfsleven gegroeide maar later officieel "erkende" Nijverheidsraad en Middenstandsraad (1919).
- (3) W.F. WIJTHOFF, De Staatsinrichting van Nederland, Haarlem 1957(8), p. 133. Een minderheidsnota van de Staatscommissie-van Schaik had echter voor behoud van het wezenlijke van art. 87 gepleit. Slechts 39 % van de permanente externe adviesorganen zijn, volgens de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid ingesteld conform art. 87 : Rapport nr. 12, Externe adviesorganen van de centrale overheid. Beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen, 's Gravenhage 1977, p. 9 en 12.

zowel ten behoeve van de regering als ten behoeve van de staten-  
generaal" (1).

Het is opvallend dat in dezelfde periode als bij ons, in Nederland de rol van adviesorganen als enigszins problematisch werd aangevoeld. De (toen nog voorlopige) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concludeerde in 1975 dat het nodig was een inventaris op te maken van beleidsvoorbereidende organen, en tevens hun rol in het openbaar bestuur te omschrijven (2). De belangstelling daarvoor was al in 1957, na parlementaire vraag van de heer Romme en in 1970, na parlementaire vraag van de heer Koning gewekt (3). In 1976 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een overzicht van de externe adviesorganen van de centrale overheid. Het rapport vermeldt 643 dergelijke organen(4). Deze werden omschreven als : organen welke formeel, uitsluitend of mede een adviserende taak hebben, een permanente adviesfunctie hebben t.a.v. de centrale overheid, door deze laatste zijn ingesteld en extern zijn, d.w.z. voornamelijk bestaande, voor wat de gewone leden betreft, uit personen die geen rijksambtenaren zijn wier hoofdfunctie het zou zijn hun minister over de betrokken problematiek te adviseren en samengesteld uit meerdere personen (5).

- 
- (1) Proeve..., a.w., p. 117-118. Waar de Grondwet (art. 87) handelt over vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering, houden de Proeve (art. 53) en de Staatscommissie (art. 62) het op vaste colleges van advies en bijstand in zaken van wetgeving en bestuur, zonder vermelding van de adres-  
saat van de advisering of bijstand maar met de expliciete en o.i. zeer gunstige suggestie dat hieronder ook de wetgevende kamers kunnen vallen. De Staatscommissie voegt er daarenboven aan toe dat de instellingswet tevens regels zal moeten geven over de openbaarheid van de adviezen. Het voorlopig verslag van de Eerste Kamer bij de grondwetsherziening van 1922 had terzake ook al een vraag aan de regering gesteld maar die ging daar toen, net zo min als de Tweede Kamer, niet op in.
  - (2) Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport nr. 6 aan de regering : De organisatie van het openbaar bestuur. Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen, 's Gravenhage 1975, p. 37-45, 47-48.
  - (3) Zie de bijlagen II bij het in vorige noot genoemde rapport : p. 117-136.
  - (4) CHENOT, B., Organisation économique de l'Etat, Paris 1965(2).
  - (5) Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, rapport nr. 11, Overzicht externe adviesorganen van de overheid, 's Gravenhage 1976 en Overzicht interne adviesorganen van de overheid, 's Gravenhage 1977 (rapport nr. 14).

### HOOFDSTUK III

#### HOOFDKENMERKEN VAN DE BESPROKEN ORGANEN



## Inleiding

*In dit hoofdstuk wordt getracht, ondanks de verscheidenheid die werd vastgesteld, enige hoofdkenmerken van de advies- en overlegorganen te omschrijven.*

*Daarbij gaat de aandacht naar de onderlinge verhoudingen tussen deze organen, hun datum en wijze van instelling, de rechtsgrond van hun instelling, hun taken, functie en samenstelling.*

*T.a.v. hun samenstelling wordt nader ingegaan op de vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties, de benoeming of voordracht van de leden, en de criteria van representativiteit.*

*De voorbeelden in de tekst zijn telkens exemplarisch, niet uitputtend.*

### 1. Hoofdorganen / onderorganen.

Uiteraard komt het voor dat een ingesteld advies- of overlegorgaan zelf interne werkgroepen inricht of subcommissies belast met een meer beperkte opdracht teneinde het werk van de plenaire vergadering voor te bereiden en te vergemakkelijken (Commissie De Voghel; Hoge Raad voor Financiën; Centrale Raad voor het Bedrijfsleven). Het gaat dan niet zozeer om min of meer permanente onderorganen maar om een interne taakverdeling. De te grote opsplitsing van de Hoge Raad voor Financiën van vóór 1938 heeft ertoe geleid dat deze niet functioneerde.

Permanente onderorganen, in het kader van een zekere regionale spreiding of decentralisatie, kwamen voor bij de Prijsregelende commissies tussen 1944 en 1951, die immers op centraal én plaatselijk niveau waren ingericht. Bij de Hoge Raad voor de Statistiek kunnen plaatselijke of regionale raden worden ingesteld. De Kamers van Koophandel werden vanaf 1859 overkoepeld door de Hoge Raad voor de Nijverheid en de Handel, die voor de helft uit leden van de Kamers werd samengesteld.

Soms hebben regionale organen, zoals de Gewestelijke Economische Raden, geen overkoepelende nationale structuur; de C.R.B. lijkt, omwille van zijn andere samenstelling en bevoegdheden die rol niet te (kunnen) vervullen. Wel zouden op sommige punten deze organen toch weer tot een coördinatie kunnen komen, niet op organisatorisch plan maar door hun onderling afgestemde gedragingen uit hoofde van de procedure tot voorbereiding van het plan. De negen Pacht-prijzencommissies werden op elkaar afgestemd doordat zij alle door dezelfde ambtenaar werden voortgezeten.

In zover de regionale spreiding zou te maken hebben met taalaangelegenheden, is soms voorzien dat in organen een passend evenwicht tussen de beide taalgemeenschappen moet bestaan (Filmcommissie); voor de Gewestelijke Economische Raad van Brabant is zelfs taalpariteit opgelegd terwijl er ook pariteit is tussen de vertegenwoordigers van de Brusselse agglomeratie enerzijds en deze van de rest van de provincie anderzijds. In verband met het werkingsgebied van de G.E.R. moet worden vermeld dat het administratief arrondissement Nijvel onder de G.E.R.-Wallonië én de G.E.R.-Brabant valt, terwijl de administratieve arrondissementen Leuven en Halle-Vilvoorde onder de G.E.R.-Vlaanderen én de G.E.R.-Brabant vallen.

Permanente onderorganen hebben soms een meer gespecialiseerde of sectoriële taak, zoals de commissies in de Nationale Raad voor de Coöperatie; niet alleen behartigen deze specifieke domeinen (verbruik, landbouw enz...) maar tevens dragen zij de kandidaten voor aan de Koning voor benoeming tot lid van de Nationale Raad. Die wordt dus vanuit sectoriële belangen samengesteld, uitdrukkelijk anders dan de C.R.B., zoals hierna wordt benadrukt.

Soms leunt een orgaan aan bij een hoofdorgaan, zoals het geval is met de speciale Commissie voor de Distributie die als het ware door de C.R.B. wordt gepatroneerd en goeddeels uit leden van de C.R.B. is samengesteld. Op die wijze werd de onenigheid over de vraag of de distributieproblemen in een eigen bedrijfsraad moesten worden ondergebracht of op andere wijze georganiseerd beëindigd. Blijft overigens de vraag of en in welke mate de bedrijfsraden zelf onderorganen van de C.R.B. kunnen worden genoemd. De C.R.B. komt adviserend tussen bij hun oprichting en zij kunnen hun adviezen tot de C.R.B. richten, of deze kan om hun adviezen verzoeken; ook kennen zij een gezamenlijke Conferentie van Voorzitters die hun onderlinge samenwerking onderzoekt. Toch is er destijds bewust gekozen voor een formule van zelfstandigheid en autonomie en, onder meer, is er bewust voor geopteerd om de C.R.B. niet vanuit de bedrijfsraden te laten samenstellen (anders dus dan bij de Nationale Raad voor de Coöperatie het geval is). De C.R.B. moest immers een meer globale interprofessionele benadering van "het bedrijfsleven" kunnen garanderen zodat loutere confrontatie van onderscheiden sectoriële belangen zou worden vermeden.

Een orgaan als het Comité ad hoc inzake de informatie, te verstrekken aan de ondernemingsraden is daarentegen bewust in de C.R.B. georganiseerd (zij het met uitsluitend initiatiefrecht voor een ambtenaar); een ander orgaan zoals de Commissie voor boekhoudkundige normen is, niettegenstaande een amendement in andere zin, expliciet los van de C.R.B. georganiseerd, hoewel deze reeds over een interne commissie terzake beschikte.

De structuur als deze van de H.R.M. daarentegen komt voor als een type van pyramidale structuur waarbij het toporgaan teruggaat op de onderorganen; maar wellicht

geven de tamelijk frequente wijzigingen aan dat de samenhang niet op ideale wijze is uitgebouwd of te ingewikkeld is van opzet.

De Commissie van advies inzake de normale verkoopprijzen aan de verbruiker van groenten en fruit is klaarblijkelijk een specifiek ondergaan t.a.v. de algemene Commissie tot regeling der prijzen, aan dewelke zij trouwens haar specifieke adviezen kan overmaken; zulks lijkt ook enigszins het geval met de werkgroep die type-vleesversnijdingen uitwerkt ten einde (o.m.) bij prijsmaatregelen over adequate specifieke gegevens te beschikken. Daarentegen is de Prijzencommissie voor farmaceutische produkten een afzonderlijk orgaan dat een specifieke bevoegdheid van de algemene Prijzencommissie weghoudt; echter werd tussen beide alsnog een organiek verband aangebracht in de persoon van de voorzitter en de secretaris. T.a.v. het Overleg- en controlecomité voor de petroleum is zelfs die band afwezig - hoewel terloops opgemerkt zij dat tussen organen die geen organisch of organisatorisch verband vertonen alsnog zgn. dwarsverbanden kunnen voorkomen uit hoofde van "personele unies". Deze vaststelling wordt reeds bevestigd door het feit dat er meer mandaten voorkomen in de hier onderzochte radenstructuur dan verschillende namen. Hoewel aldus zekere informatieoverdrachten plaats vinden, is de verschillende intensiteit daarvan moeilijk of niet te meten; alleszins laten louter personele unies - die in geen enkel der onderzochte gevallen gehele organen betreft - niet toe om uit dien hoofde alléén sommige organen als onderorganen aan te duiden (1).

## 2. Datum en wijze van instelling.

Om over de datum van instelling van advies- en overlegorganen tot conclusies te komen, lijkt ons onderzoek eerder te beperkt; er springen geen tijdstippen enorm de hoogte in wat betreft de frequentie waarmee de hier besproken organen werden opgericht of ingesteld (2). Wel blijkt de algemene trend dat n.a.v. crisisomstandigheden - crisisvorming rond bepaalde actueel wordende thema's - wellicht

---

(1) Dergelijke onderzoekstechniek is ook geheel verschillend van het juridische speurwerk, en moet worden omringd met bijzondere waarborgen en waarschuwingen; zie voor een aansprekend voorbeeld : H.H. HELMERS e.a., Graven naar Macht, Op zoek naar de kern van de Nederlandse economie, Amsterdam 1975.

(2) CRIJNS stelt voor vaste adviescolleges in Nederland in de periode omstreeks 1963 een hoge piek vast; andere maar minder hoge pieken zijn 1951 en 1972 : F.C.C.M. CRIJNS "Vaste colleges van advies en bijstand", in : Bestuurswetenschappen, 1975, p. 394-424, bijlage 2.

vrij snel tot de oprichting van dergelijke organen wordt besloten. Een bericht als "regering neemt dijkenbeleid ter harte; drie werkgroepen opgericht" - na de overstromingen in 1977 is er symptomatisch voor.

Uiteraard worden op deze wijze wel de economische crisissituaties mee gereleveerd : nogal wat organen uit de financiële sector stammen uit de dertiger jaren, de steenkolenorganen uit de jaren 50-60, de petroleumorganen vaak uit de jaren 70. Ook de voor- en na-oorlogsjaren tonen een zekere intensiteit, terwijl mogelijk de grote wetgevingen terzake (bedrijfsleven : 1948, arbeidsleven : 1952, en in mindere mate middenstand : 1964) nog een uitvloeisel vormen van de na-oorlogsomstandigheden, zoals deze werden gecristalliseerd in het ontwerp-pact van sociale solidariteit.

Een tweede, algemene, trend die zichtbaar wordt is dat thans minder beroep schijnt te worden gedaan op individuele deskundigen - vergelijk de aanstelling in 1936 van negen Koninklijke Commissarissen -, dat meer de weg gekozen wordt van vertegenwoordigende organen die dan zowel overleg- als adviesorgaan zijn; misschien is in het algemeen meer de nadruk komen liggen op het betrekken van de vertegenwoordigers van betrokken maatschappelijke organisaties dan op het inwinnen van deskundigheid; of is althans het onderscheid tussen beide vervaagd; tenslotte werd, ondanks het feit dat toch een meer geïnstitutionaliseerde overlegstructuur werd uitgebouwd, toch ook steeds meer - vooral recent - een beroep gedaan op ad hoc-initiatieven zoals Rondetafelconferenties e.d.m. In de Rondetafelconferenties m.b.t. de staalsector werd het element deskundigheid zelfs uitbesteed aan een commercieel expertenbureau (Mc-Kinsey), terwijl het overleg tussen drie partijen (regering, patroons en vakorganisaties - met bijstand van de technici) plaatsvond (1). De ontwikkeling heeft misschien te maken met een tendens om tot ad hoc-fora te komen, waarbij de voor het spe-

---

(1) Cfr. de Driepartijenconferentie van 20 mei 1978 en het Beperkt Driepartijencomité van 23 november 1977, vermeld in het Verslag aan de Koning bij K.B. nr. 35 van 15 dec. 1978 tot instelling van een Nationaal Comité voor Planning en Controle van de Staalnijverheid en van staalbekkencomité's, B.S. 29 dec. 1978.

cifieke probleem aanwezige maatschappelijke organisaties worden betrokken zonder te veel inmenging van buitenstaanders? Organen als de Prijzencommissie voor farmaceutica schijnen zulks te bevestigen.

Overigens wordt af en toe beroep gedaan op een enigszins uitzonderlijke juridische vormgeving van advies- of overlegorganen. Zulks is het geval met het Nationaal coördinatie- en overlegcomité voor voortdurende vorming dat als v.z.w. werd ingesteld; het feit dat het ook toezichtstaken heeft is daardoor geen geëigende verantwoording daar verscheidene gewone departementale commissies ook toezicht uit kunnen oefenen, zoals de Commissie tot regeling der prijzen t.a.v. programma-overeenkomsten. Ook de Vereniging voor de studie van de internationale arbeidsverhoudingen is als v.z.w. gestructureerd (B.S. 26 febr. 1976, p. 713), hoewel zij voorkomt als een typische adviescommissie met een studie-opdracht.

Meestal echter worden advies- en overlegorganen administratief ingericht bij een departement dat ook logistieke steun verleent - bijvoorbeeld een secretariaat - en op wiens begroting de kosten worden ingeschreven. Sommige hebben een eigen rechtspersoonlijkheid (o.m. : C.R.B., N.A.R., H.R.M.); andere weer niet (N.R.C.). Hierin schijnt niet veel lijn te zitten.

De financiering geschiedt meestal ook op de departementale begrotingen, al komen uitzonderingen voor zoals bij de Kamers van Koophandel van 1841 die door staat, provincies en gemeenten werden gefinancierd op de Raad voor Openbare Kredietinstellingen die wordt gefinancierd door de instellingen waarvoor hij bevoegd is - zoals ook het nieuwe staalcomité.

Rechtspersoonlijkheid en financieringsbron worden wel eens beschouwd als graadmeter voor de autonomie van dergelijke organen; ook de mate van lidmaatschap of medewerking van ambtenaren kan een aanduiding geven voor de graad van (on-)afhankelijkheid, althans de "verwevenheid" met een of meer departementen - zoals de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het uitdrukt. Soms hebben ambtenaren slechts een adviserende stem, zoals in de Fiscale Commissies of zijn zij niet stemgerechtigd, zoals in het Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum; in andere gevallen kunnen zij door het betrokken orgaan worden uitgenodigd en gehoord, dus zonder lid

te zijn van de commissie, ondermeer in de Commissie van de Nationale Rekeningen. Bij de Indexcommissie is voorzien dat sommige administratieve diensten zich, met raadgevende stem, mogen laten vertegenwoordigen; de vergaderingen van de Commissie van advies voor de verkoop, de lening en de persoonlijke lening op afbetalingen kunnen door ambtenaren in een louter waarnemende functie worden bijgewoond. De C.R.B. waarvan geen ambtenaren deel uitmaken, kan aan vertegenwoordigers van de openbare besturen of diensten van algemeen belang advies vragen.

In 1958 werd de slechts embryonale activiteit van de Nationale Raad voor de Steenkolenmijnen, en het feit dat zijn enig verslag zonder gevolg was gebleven toegeschreven - terecht of ten onrechte : de gegevens hierover zijn niet eenduidig - aan het feit dat de voorzitter zelf topambtenaar was van de betrokken administratie. Dit is een vrij duidelijk geval van de angst voor departementale, en meer bepaald lamleggende, invloeden. Misschien is zulks ook de motivering van de onverenigbaarheid tussen het voorzitterschap van de Hoge Raad voor de Middenstand en de uitoefening van (een parlementair mandaat en) een openbaar ambt. Bij het recente staalcomité werd daarentegen bepaald dat de voorzitter en de ondervoorzitter "persoonaliteiten uit de publieke sector" moeten zijn.

### 3. Rechtsgrond.

Of een commissie of raad bij wet, K.B., M.B. of anderszins wordt ingesteld schijnt niet door vaste gegevens te worden bepaald. Anders dan in Nederland kennen wij geen grondwettelijke regel die terzake specifieke verplichtingen inhoudt. Art. 29 G.W., dat de Koning aanduidt als hoofd van de Uitvoerende Macht, wordt meestal en terecht ook beschouwd als aanknopingspunt voor de regering om, onder haar verantwoordelijkheid, oprichtingsbesluiten bij K.B. te treffen, hoewel deze dan geen rechtspersoonlijkheid kunnen verlenen (1). Dit ook ten aanzien van voorbereidingscommissies voor wetsontwerpen zoals de Commissie voor de hervorming van de fiscale procedure of de Commissie voor de herziening van de vennootschapswetgeving; typische en belangrijke overlegorganen zoals de Raad voor het Verbruik zijn bij K.B. ingesteld; zelfs wanneer dergelijke organen ook toezichts- of controletaken hebben, zoals de Prijzencommissie of het Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum werd bij gewoon K.B. tot de (her-)oprichting overgegaan-in het laatste geval zelfs door een ontslagnemende regering. Soms gebeurt zulks bij "volmachtenbesluit" zoals voor de Hoge Raad voor Financiën of de Raad voor Openbare Kredietinstellingen. Ook komt het voor dat een eerder bij K.B. ingesteld orgaan, zoals de Hoge Raad voor de Middenstand

(1) A. BUTTGENBACH, Manuel..., a.w., p. 524 e.v..

in 1928, later bij wet wordt geregeld (1964). Bij sommige wetten lijkt de instelling van een commissie welhaast het belangrijkste nieuwe gegeven, zoals bij de Prijzencommissie voor Farmaceutische specialiteiten. In andere gevallen verzet de regering zich tegen de traagheid en het gebrek aan soepelheid van een tussenkomst van een zuiver adviserende commissie, zeker wanneer deze bij wet zou worden geregeld, zoals was voorgesteld t.a.v. de Commissie van advies voor de verkoop op afbetaling; nog binnen hetzelfde jaar werd de commissie - echter bij K.B.-ingesteld. T.a.v. dezelfde problematiek verklaarde de regering het advies van het Nationale Bank te zullen inwinnen, maar zonder dat zulks in de wet zou worden ingeschreven: men zou dan moeilijk het adviesrecht van andere instellingen (de H.R.M. werd genoemd) kunnen weigeren. Sommige K.B.'s tot instelling van een advies- en overlegorgaan vinden hun rechtsgrond direct in een expliciete wetsopdracht, zoals het geval is met de instellingsbesluiten van de Bedrijfsraden. Zulks was immers reeds voorzien in de wet die de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven inricht; ook de N.A.R. werd bij wet ingericht. Een belangrijk toporgaan als het Nationaal Comité voor Economische Expansie gaat terug op een K.B.. De Commissie van advies inzake de normale verkoopprijzen aan verbruiker van groenten en fruit werd, evenals de Interdepartementale Commissie voor het beheer van het onroerend patrimonium van de staat bij M.B. ingesteld.

Nog anders is de instelling van de Commissie-De Voghel geweest die, zonder formeel oprichtingsbesluit, teruggaat op een beslissing van het M.C.E.S.C. en de regeringsverklaring. De instelling van het Beheers- en Controlecomité voor de Electriciteit en het Gas gaat terug op een privé-conventie die aan de Staat werd genotificeerd; aan de nieuwere versie werkte de overheid blijkbaar rechtstreeks mee wijl thans de ontwikkeling is ingezet om het Beheers- en Controlecomité een meer formeel statuut te geven. Met de instelling van het Nationaal Comité voor Planning en Coördinatie van de staalnijverheid schijnt dit reeds geschied te zijn, daar dit het conventionele Overlegcomité voor de Staalpolitiek heeft vervangen.

Er wordt algemeen aanvaard dat art. 29 G.W. - "De uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning" - aldus dient opgevat, dat de organisatie van de departementen én van de regering zelf bij K.B. dient te geschieden, rechtstreeks op grond van genoemde grondwets-



bepaling (1). Art. 29 wordt dan ook als de correcte rechtsgrond gezien voor de instelling van organen die moeten worden beschouwd als horend tot de uitvoerende macht (2). Er schijnt een tendens te zijn om wettelijke regelingen in te voeren t.a.v. de organisatie van althans sommige onderdelen van de uitvoerende macht - een tendens die volgens de Raad van State toch wel in vraag kan worden gesteld (3) maar die thans in het parlement toch schijnt door te zetten (4).

Hoe dan ook, formeel blijkt het zo dat art. 29 G.W. de geëigende rechtsgrond geeft voor de uitvaardiging van Koninklijke besluiten betreffende de uitvoerende macht. In de meeste gevallen zullen organen van overleg en advies daaronder vallen, al moet men voor ogen houden dat dan de legistiek enigszins eigenaardige situatie kan ontstaan dat bij K.B. ingestelde organen opdrachten kunnen toegewezen krijgen bij wet. Een in het oog springend voorbeeld is de Prijzencommissie.

O.i. neemt dit niet weg dat althans sommige advies- en overlegorganen bij wet kunnen worden ingesteld; C.R.B. en N.A.R. zijn hiervan voorbeelden. Dan maken zij deel uit van een door het parlement ontworpen structuur waarvan de omvang en het belang een wettelijke regeling leken te verantwoorden.

---

(1) A. MAST, Overzicht..., a.w., nr. 330 e.v.; H. ROLIN, referaat in : De Hervorming van de Staat, deel I, p. 45 e.v.; GIRON, Dictionnaire de droit administratif et de droit public, Trefwoord "Ministre"; P. WIGNY, Droit constitutionnel, a.w., deel II, nr. 521.

(2) ~~Zie advies van de Raad van State t.a.v. K.B. 15.5.79 tot oprichting van een Paritair Comité voor de harmonische coëxistentie van de gemeenschappen: B.S. 29 mei 1979.~~

Daarom hoeven nog niet de louter interne wijzigingen van departementen of ministeriële diensten te worden beschouwd als "organiek" - hoewel dan nog art. 29 der rechtsgrond van zulke besluiten blijft : K.B. 1 maart 1979, B.S. 8 maart 1979 houdende herinrichting van twee rechtstreeks van de Eerste Minister afhangende besturen, met advies van de Raad van State. Bedoeld K.B. verwijst o.i. ten onrechte tevens naar art. 65 G.W..

(3) Advies Raad van State t.a.v. de oprichting van ministeriële Comité's voor Gewestelijke aangelegenheden : Gedr.St., S., B.Z. 1974, nr. 301/1, p. 14-15, dat op een enigszins eigenaardige wijze "volledig geldig" geacht werd t.a.v. een latere wijzigend ontwerp : Gedr.St., K., B.Z. 1979, nr. 76/8, p. 4.

(4) Vgl. Gedr.St., S., B.Z. 1979, nr. 160/2 : Verslag namens de Commissie voor de Justitie over de ontvankelijkheid van een voorstel van wet tot wijziging van een K.B. houdende de voorlopige organisatie van de Executieven van de Gemeenschappen en van de Gewesten.

Veelal zullen echter zulke organen een opdracht hebben van beleidsvoorbereiding of -uitvoering, die hen rangschikt onder de uitvoerende macht zodat art. 29 G.W. een adequate rechtsgrond voor hun instelling biedt. Wellicht bevestigt zulks ook de tendens van een zeker overwicht van de uitvoerende macht in de actuele staatsorganisatie (1).

#### 4. Taken.

Zuiver beleidsadviserende organen komen o.i. weinig voor; zelfs wanneer een bepaalde taakomschrijving in die richting zou wijzen, zoals met de Commissie der Wijzen inzake kernenergie, blijkt nog vaak uit de samenstelling dat meteen ook aan een overlegforum wordt gedacht dat wellicht veeleer een status ~~qua~~ <sup>questionis</sup> formuleert dat reële beleidsadviezen. In andere gevallen lijkt men een ruime formulering, gericht op zuivere beleidsadvisering te hebben gekozen, zoals met de Commissie voor boekhoudkundige normen die een algemene boekhoudkundige leer zou uitwerken, maar die tevens werd belast met tussenkomsten bij afwijkingen in individuele gevallen.

Bij sommige organen ligt de nadruk klaarblijkelijk op de beleidsvoorbereiding; de Hoge Raad voor de Statistiek, de Commissie voor de Nationale Rekeningen en de Indexcommissie lijken zich hier te situeren, mede omwille van hun onderzoekstaken. Ook de typisch grote overlegorganen zoals C.R.B. en N.A.R. dragen door hun articulatie-taken bij in de beleidsvoorbereiding; toch slaan sommige van hun bezigheden en adviezen tevens op de beleidsuitvoering of komen zij, zoals met de in de N.A.R. gesloten akkoorden het geval is, ook zelf bijna rechtstreeks tot regelgeving.

---

(1) Politologisch en juridisch wordt dit overwichtesignaleerd :  
M.A. HEISLER (ed.), Politics..., a.w.;  
W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Pouvoir de fait..., a.w.; A. MAST,  
Overzicht..., a.w., nr. 174 e.v..

Bij de beleidsvorming vervullen sommige organen coördinatietaken, soms zelfs binnen één departement zoals de Directieraad en het Directiecomité voor de fiscale administraties; zeer verscheidene raden en commissies brengen (onder meer) coördinatie teweeg tussen diverse departementen waarvan zij ambtenaren bijeenbrengen en/of tussen departementen en functioneel gedecentraliseerde diensten (o.m. Interministeriële Economische Commissie, Nationaal Comité voor Economische Expansie, Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie, Commissie voor advies inzake persoonlijke leningen op afbetaling, Prijzencommissie of de Hoge Raad voor de Statistiek); soms zijn zelfs andere overleg- en adviesorganen vertegenwoordigd, zoals de C.R.B. en de G.E.R. in de Hoge Raad voor de Statistiek.

Heel wat commissies en raden komen adviserend tussen in individuele gevallen, dus uitdrukkelijk in de uitvoeringsfase van het beleid, waarbij niet zelden hun raadpleging als substantieel, vaak wettelijk vormvereiste is voorgeschreven. Zulks geldt o.m. voor de Plaatselijke en Fiscale Commissies, de Raadgevende Commissie inzake schadevergoedingen, de Commissie voor Overlevingstegemoetkomingen, de Commissie voor advies inzake industrieel onderzoek, de Commissie voor boekhoudkundige normen, de diverse commissies inzake distributie, de Commissie van advies inzake private verzekeringen en hypothecaire leningen, de Vestigingsraad e.a. (1). Zoals het laatste voorbeeld aantoont, gaat men hier vaak in de richting van een vorm van administratieve rechtspraak (2). Soms legt men bij dergelijke tussenkomsten de nadruk op hun technisch karakter, zoals de Minister deed t.a.v. de individuele tussenkomsten van de Commissie voor boekhoudkundige normen, die voornamelijk uit ambtenaren en deskundigen - o.m. een gedeelte op voordracht van de C.R.B. en een afgevaardigde van het Instituut voor Bedrijfsrevisoren - is samengesteld, omdat de regering het overleg wel rechtstreeks met de betrokkenen zou voeren. In andere gevallen zijn in

---

(1) Bij de rol van de Commissie voor boekhoudkundige normen waarschuwde de Raad van State voor de risico's van geïnstitutionaliseerde afwijkingen, die trouwens naar zijn mening niet werden verkleind door adviserende maar in de regel toch niet openbare tussenkomsten : Gedr.St., S., 1974-1975, nr. 436/1, p. 27.

(2) Vgl. : R. VANDEKERCKHOVE, Werknota Geschillen van Bestuur; Hervorming van het Administratief Contentieux, Brussel 1976.

dergelijke commissies met verplichte adviestussenkomst in individuele gevallen de betrokkenen rechtstreeks of onrechtstreeks aanwezig zoals in de Prijzencommissie, of een belangrijk deel van de "deskundigen" in de Commissie voor private verzekeringen en hypothecaire leningen. In nog andere gevallen is een poging gedaan om bij individuele tussenkomsten het belangen-element en de deskundigeninbreng in onderscheiden organen onder te brengen, zoals in de diverse distributiecomité's. De ervaring met sommige organen inzake vertegenwoordigende samenstelling én tussenkomst in individuele gevallen, bijvoorbeeld met de Fiscale Commissies, werd immers niet altijd positief geëvalueerd.

Een orgaan als de Mijnraad heeft zijn zwaartepunt in de loop der jaren zien verleggen van tussenkomst in individuele gevallen van beleidsuitvoering (1832) naar een meer veralgemeende adviserende taak op het terrein van de beleidsvoorbereiding (1895). De bevoegdheid in individuele gevallen, m.n. inzake beroepsverenigingen, die ook aan dit orgaan toekwam, is later, met de andere bevoegdheden, overgeheveld naar de bij wet ingestelde Raad van State. Zulks werd gemotiveerd door de stelling dat daarvoor werd gezocht naar een sfeer van onpartijdigheid buiten de regering - een stelling die vooral t.a.v. de Raad van State meer overtuigend voorkomt.

Ook controle- of toezichtfuncties kunnen aan raden en commissies worden toegewezen. De Mijnraad (thans de Afdeling Administratie van de Raad van State) is daarvan een voorbeeld, hoewel het betrokken departement zelf de administratieve taken zou waarnemen. O.m. de Raad voor Openbare Kredietinstellingen heeft ook toezichtstaken t.a.v. de naleving van aanbevelingen, afkomstig van de Hoge Raad voor Financiën. De Prijzencommissie heeft toezichtstaken t.a.v. programma-overeenkomsten.

Soms wordt nadruk gelegd op de vrijwaring van de prerogatieven van de rechterlijke macht - reden waarom aan de Commissie voor boekhoudkundige normen geen algemeen adviesrecht over de toepassing van wetten betreffende de boekhouding en de jaarrekeningen van ondernemingen werd gegeven. Daarentegen werd wel nuttig geacht dat een orgaan als de Commissie der marktprijzen van bouwmaterialen, uit beroepsverenigingen samengesteld, prijsmarges zou opmaken, o.m. als leidraad voor de rechter aan wiens beoordeling het

begrip "normale prijs" toekomt. De Raad voor Economische Geschillen heeft een (quasi-) jurisdictionele taak inzake misbruik van economische machtsposities indien hij besluit dat geen dergelijk misbruik voorhanden is; wellicht om die reden, en volgens de voorbereidende werken omdat het algemeen belang als beoordelingsnorm aan een dergelijk orgaan moest worden toevertrouwd, is zijn samenstelling gericht op magistraten en deskundigen (1).

#### 5. Informatie en integratie.

Uit het overzicht tot dusver blijkt duidelijk dat de overheid - vooral de regering en slechts zelden, maar toch soms, de Kamers - vooral uit is, via de raden en commissies, op twee soorten inbreng, te weten : kennis (informatie) en steun (integratie).

Wat het kenniselement betreft deed zij vroeger blijkbaar meer een beroep op individuen, thans minder; dit schijnt samen te hangen met de indruk dat vroeger meer loutere kennis werd gesolliciteerd en nu veeleer kennis van de betrokkenen of belanghebbenden. De vroegere Commissie voor Private Verzekeringen bestond bijvoorbeeld alleen uit zgn. onderlegde personen; in de huidige Commissie voor Verzekeringen vindt de deskundigendelegatie slechts haar plaats naast vertegenwoordigingen van rechtstreeks betrokkenen, terwijl onder de "deskundigen of... mensen met ervaring" ook een directeur van een nijverheidsonderneming en een directeur van een verzekeringsonderneming voorkomen. Juristen (magistraten, notarissen en advocaten) blijven nog wel veel gevraagde figuren, evenals hoogleraren; de Commissie voor de hervorming der fiscale procedure was daarvan een goed voorbeeld, evenals de Commissie inzake de hypothecaire bewaringen of de commissie van onderzoek inzake de strafrechtelijke beteugeling van belastingsfraude. In de Raad der

---

(1) CH. DEL MARMOL, La protection contre les abus de puissance économique en droit belge, Liège 1960. De 2 toegevoegde deskundigen worden toch voorgedragen door de C.R.B.. Bij arrest van 21 februari 1979 van de Raad van State werd het beroep tegen de enige toepassing van de wet die had geleid tot het opleggen van maatregelen (K.B. 7 nov. 1973, B.S. 9 nov. 1973, met noot van L. NEELS, in: R.W. 1973-74, k. 1241-1232) afge-  
wezen : Arrest Raad van State nr. 19.460, dat schijnt te impliceren dat bij een (zo ver gaand) optreden van de kartelautoriteiten er móet worden  
van uitgegaan dat <sup>op</sup> het algemeen belang in de zin der wet inbreuk werd  
gemaakt.

(Douane-)geschillen en de Commissie voor overlevingstegemoetkomingen zetelen bvb. magistraten als deskundigen. Het Kolendirectorium was uitdrukkelijk een deskundigencollege. Bij organen met duidelijk vertegenwoordigend karakter zoals de Prijzencommissie werden voor het voorzitterschap bijzondere eisen gesteld ("een persoonlijkheid die zijn activiteit in hoge mate aan de Commissie wijdt en geen gewone activiteit uitoefent in de handel, de landbouw en de nijverheid"), zodat men bij een hoogleraar terecht kwam. Soms, zoals in de Indexcommissie, zijn de deskundigen ("vijf wetenschappelijke persoonlijkheden, bijzonder bevoegd inzake indexcijfers") steeds in de minderheid t.o.v. de betrokkenen (die aldaar over tien stemgerechtigden beschikken). Soms lijkt een bijzondere vorm van deskundigheid - of is dit reeds betrokkenheid-te worden gezocht in de aanwezigheid van afgevaardigden van het ene advies- of overlegorgaan in het andere; zo is o.m. het geval met de N.A.R.- en C.R.B.- vertegenwoordiging in het N.C.E.E.. In andere gevallen worden de deskundigen gecoöpteerd door de vertegenwoordigende leden, zoals bij de H.R.M. of de G.E.R. In de C.R.B. dragen de vertegenwoordigende leden de deskundigen voor, terwijl zulks in de Commissie voor boekhoudkundige normen voor vier deskundigen door de C.R.B. geschiedt en voor de drie overige door de Ministers van Justitie, Economische Zaken en Middenstand. Van de zes deskundigen of mensen met ervaring in de Commissie voor Verzekeringen wordt er één door de Minister van Financiën voorgedragen. Soms wordt een commissie slechts voor één van haar specifieke taken met deskundigen uitgebreid (Commissie van advies inzake verhuren van films voor commerciële vertoning), of voor een bepaalde taak door extra deskundigen bijgestaan (Raad voor economische geschillen). In andere gevallen mogen de representatieve afvaardigingen zich door deskundigen laten bijstaan (Commissie van advies inzake persoonlijke leningen; Overleg- en controlecomité voor petroleum).

De verscheidenheid der formules wijst klaarblijkelijk voldoende aan dat deskundigheid thans veeleer is deskundigheid van betrokkenen. De vraag zou kunnen worden gesteld of de overheid met haar omvangrijk ambtenarenapparaat niet zonder

meer zelf over voldoende deskundigheid beschikt of zou moeten beschikken(1). Daarbij moet men voor ogen houden dat het gros daarvan door bureaucratische uitvoeringstaken wordt opgeslorpt (2); dat politieke benoemingen misschien niet de beste garanties voor degelijkheid verlenen (3); en dat de bestendigheid van de administratie wordt overkoepeld door een steeds snellere wisseling van de coalities (4). Op het laatste element heeft men de "oplossing" van ministeriële kabinetten gevonden, maar zij hangen rechtstreeks samen met de figuur van de Minister en missen structureel misschien nogal eens de ruimte om gedegen deskundigheid te laten voorgaan op ad hoc (partij-)politieke desiderata (5).

Principieel lijkt het ons wenselijk onafhankelijk deskundigheid te laten voortbestaan en deze bij de beleidsvorming als dusdanig - d.w.z. met respect voor de onafhankelijkheid - te betrekken; maar de tendens die uit ons onderzoek naar voren komt is dat dergelijke advisering blijkbaar in omvang, althans in belang zou afnemen (6).

- 
- (1) R. DEPRE, "Groei van de ambtenarij getoetst aan voorbeelden in België", in : Bestuurswetenschappen, 1978, p. 163-182; T. HORREVETS en R. PANS, "Verbetering van de controle op de rol van de ambtenaren bij de beleidsvorming", in : N.J. 77, p. 993-999. Administratieve Dagen 1977 : "De rol van de ambtenaar in de interne en externe beleidsvorming van het centraal bestuur" (Preadvies van Van Hassel en Van Duyne, gestencild). Van de 791.114 personeelsleden van de overheidssector op 30.6.77 waren er 79.354 (10,02 %) tewerkgesteld op de departementen; 158.067 (19,98 %) waren in dienst van gemeenten, agglomeraties, O.C.M.W., intercommunales en provincies; de instellingen van openbaar nut hadden 186.539 (23,58 %) personeelsleden : Openbaar Ambt, Overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector, Toestand op 30.6.77.
  - (2) A. MOLITOR, L'administration..., a.w.; R. VANDEPUTTE, Wat ik rondom mij zag, a.w.
  - (3) L. HUYSE, "Patronage en makelarij in het Belgisch benoemingsbeleid", in : CIVIS MUNDI 1974, p. 222-228; Politisering van het openbaar bestuur, een bundel inleidingen van het Congres van de Vereniging voor bestuurskunde te Noordwijk op 13 en 14 december 1973, Vereniging der Nederlandse Gemeenten, 1974; "Bestuurspolitisering : een internationaal perspectief", in : RES PUBLICA 1974, themanummer.
  - (4) G. CRAENEN, De positie ...., a.w., p. 61.
  - (5) H. VAN HASSEL, Het Ministerieel kabinet, a.w.
  - (6) Een notoir voorbeeld is de studiedag over de Staatshervorming, waar vier constitutionalisten op verzoek van de minister voor hervorming der instellingen adviseerden : T.B.P. 1975, speciaal nummer : De Hervorming van de Staat : Prof. J. De Meyer, A. Mast, K. Rimanque en P. Vermeulen.

Wanneer er toch een beroep op wordt gedaan is dit soms ontijdig of niet met de juiste vragen. Zo was het geval met de adviesvraag aan constitutionalisten inzake een ontbindingsbesluit dat reeds genomen was : de vraag werd te laat gesteld, en ging voorbij aan uit grondwettelijk oogpunt voor beschouwingen vatbare gebeurtenissen zoals het verrassend en openlijk verzoek van een Eerste Minister zelf aan regeringsleden om "hun besluiten uit deze stemming te trekken en de regering te verlaten" (1).

Ook leek zulks het geval met het adviesverzoek aan de Raad van State betreffende de grondwettelijkheid van een niet in taalpariteit samengestelde ministerraad, wanneer het verbreken van de pariteit werd veroorzaakt door een verzoek van de Eerste Minister zelf dat zulks noodzakelijk voor gevolg zou hebben - een nuance die in de adviesvraag ontbreekt maar o.i. van te groot gewicht was om haar weg te laten (2). T.a.v. wetsontwerpen is in de gecoördineerde wetten op de Raad van State trouwens duidelijk dat adviezen tijdig, in het stadium van voorontwerpen, moeten worden ingewonnen (art. 3 en 4) hoewel de Kamers zelf nog via hun voorzitters kunnen ingrijpen indien zulks zou worden verwaarloosd (art. 2). Zelfs kan de Eerste Minister voorontwerpen laten opmaken (art. 6), hetgeen bij ons weten zelden of nooit is gebeurd (3).

Wat de inbreng van kennis-elementen via advisering betreft, kunnen recent minstens twee projecten worden aangeduid waarvan de trage voortgang wellicht onder meer is te wijten aan een zekere overvloed van adviezen, met name het voorontwerp van wet economische mededinging enerzijds en het wetsontwerp betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds (4).

- 
- (1) P.H., K., 3 maart 1977; het advies van de geraadpleegde constitutionalisten verscheen in R.W. 1976-77, K. 2110 ; zie over dit alles : L. NEELS, "Het leven van een grondwet; de kabinetscrisis 1977", in : R.W., 1976-77, K. 2177-2188 en F. DELPEREE, "Au fil de la crise", J.T. 1977, p.597-604.
  - (2) L. NEELS, ibid.; zie het advies van de Raad van State : T.B.P., 1978, p. 89
  - (3) T.a.v. het Wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen (Gedr. St., K., 1977-78, nr. 461/1) ware dit zeker wenselijk geweest; de thans gevolgde weg - adviesverzoek volgens de speedprocedure (3 dagen) nadat het ontwerp was neergelegd en dan nog op onderscheiden onderdelen van het ontwerp, lijkt niet zinvol. In 80 % der gevallen wordt, zelfs volgens een ministeriële nota, het advies van de Afdeling Wetgeving niet eens gevraagd : R. VANDEKERCKHOVE, Werknota..., a.w., p. 79; vgl. A. MAST, Overzicht..., a.w., p. 190 e.v.. Recent werd voorgesteld een parlementaire minderheid initiatief te geven t.a.v. een adviesverzoek over een wetsontwerp of -voorstel, zoals dit bestaat t.a.v. voorstellen van decreet; t.a.v. ontwerpen van decreet bestaat trouwens niet de "ontsnappingsclausule" van de hoogdringendheid : Gedr.St., S., B.Z. 1979, nr. 135/1.
  - (4) Bulletin i.i.c.c. juli 1977 wat het eerstgenoemde voorontwerp betreft, en : Gedr.St., K., 1974-75, nr. 651/1, met verscheidene adviezen; vgl. R. DELANGHE, "Overwegingen over de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de Ministers en Staatssecretarissen" in R.W. 1976-77, k. 385-426 en 449-494.



Wat het steunelement betreft is het duidelijk dat een "doe-overheid" ook de mening lijkt toegedaan om bij voorkeur de opinie van betrokkenen te betrekken bij haar beleid; gegeven de doelmatigheidsobjectieven die zij heeft worden dwangmiddelen wat ongeschikt of onsympatiek geacht om tot verwezenlijkingen te leiden en is zij aangewezen op een medewerkingspatroon. Zulks trouwens zowel bij de beleidsvoorbereiding als de -uitvoering die blijkbaar (in het incrementele en het muddling through-beleidsmodel) in elkaar opgaan, mede door de permanente raadpleging van betrokkenen (1). Op die wijze is zij in een soort cliëntele-beleid terecht gekomen : "... vormen van advisering geven veeleer het beeld van een ruilovereenkomst. De overheid geeft de adviseur de gelegenheid het beleid te beïnvloeden, maar verhoogt daarmee ook de kans de kwaliteit en aanvaardbaarheid van zijn beleid te vergroten. De scala van mogelijkheden die beide partijen op basis van deze "handel" krijgen om "het spel te spelen" maakt dit gehele onderwerp zo interessant"(2). BODDEWYN karakteriseerde trouwens reeds de departementen van middenstand, landbouw, arbeid en sociale voorziening, en economische zaken als "class department", resp. voor de middenstand de boeren, de arbeiders en de industrie (3). Via dergelijke departementale structuur, maar vooral ook daarbuiten via het radenwezen zoekt de overheid informatie én legitimatie (4); dergelijke toestand lijkt er op

---

(1) Die gebeurt via de daartoe geëigende organen, maar wordt ook ontdubbeld in rechtstreekse contacten : V. & A., K., 13 april 1976, p. 1253 en 20 april 1976, p. 1305 waar de regering (Minister van Landbouw resp. van Economische Zaken) mededeelt dat op E.E.G.-niveau een voorstel van verordening inzake de ambachtelijke kustvisserij van de Commissie wordt behandeld door een werkgroep visserijdeskundigen, terwijl de departementale ambtenaren die die werkzaamheden bijwonen, telkens als zij dit nodig achten de desbetreffende beroepsmiddelen (o.m. de Rederscentrale wordt genoemd) contacteren en terwijl daarenboven het voorstel van verordening voor advies aan de Bedrijfsraad voor de Zeevisserij werd voorgelegd. De regering vervolgde dat zij met belangstelling van het Commissievoorstel had kennis genomen, maar dat zij het uiteraard gepast achtte de voorbereidende besluiten af te wachten alvorens een definitief standpunt ter zake in te nemen. Een ander voorbeeld biedt de zgn. steun aan de pers, waarvan de verdeling rechtstreeks met de vereniging van dagbladuitgevers wordt overeengekomen : Gedr.St., K., B.Z. 1979, nr. 139 en W. 27 dec. 1974.

(2) F.J. HOEFNAGEL, "Inleiding", in : Bestuurswetenschappen 1975, p. 385-388 (Themanummer over de externe advisering van de rijksoverheid) : ook in de overige bijdragen van het nummer : p. 392, 428-429, 442, 472 e.v..

(3) J.J. BODDEWYN, a.w., p. 77.

(4) Zie het twaalfde rapport van de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, a.w., evenals diens Voorstudie "Adviseren aan de Overheid", a.w. en het genoemde themanummer van Bestuurswetenschappen.

te duiden dat de bestuursstructuur zelf niet voldoende openheid biedt voor beïnvloeding. Zulks kan worden teruggevoerd op de theorie der machten-scheiding volgens dewelke de uitvoerende macht loutere uitvoeringstaken heeft binnen de (nauwe) grenzen die de wetgevende macht - in die visie de enige via dewelke beïnvloeding, door rechtstreekse representatie mogelijk is - daaraan stelt. Hoewel de praktijk in verregaande mate van dit theoretisch denkbeeld is afgeweken (1), is het toch als uitgangspunt het denken over deze materie blijven bepalen. Dit heeft het onderkennen resp. onderzoeken van de hier aan bod gestelde problematiek wellicht aanzienlijk afgeremd, of er toe bijgedragen dat zij louter werd gezien als randverschijnsel van een, voor het overige, intact gebleven schema. Toch is de problematiek naar ons oordeel van meer ingrijpende aard en kan zij van aard zijn sommige wezenlijke regimekenmerken aan te tasten. Men denke aan te vraag naar de spanning tussen ad hoc-fora (de radenstructuur) en het zgn. representatief forum bij exclusiviteit (de kamers), resp. de vraag naar representatie van "de natie" en de functionele representatie. Alvorens hierop in te gaan, nog een woord over de samenstelling van de hier onderzochte raden en commissies.

## 6. Samenstelling.

Voor de samenstelling van raden en commissies schijnt er geen enkele consistente gedragslijn aan te duiden : de verscheidenheid is totaal. Soms worden de leden nominatim aangeduid, de ene keer met en de andere keer zonder vermelding van (al) hun kwalificaties die voor die aanduiding (mede-)bepalend zijn geweest; in andere gevallen wordt aangeduid wie of wat zij vertegenwoordigen; ook komt het voor dat vertegenwoordigde groeperingen worden aangeduid zonder vermelding van namen van personen zodat die groeperingen klaarblijkelijk zelf in hun rangen een keuze kunnen maken , soms als dusdanig, soms door voordracht op dubbele lijsten.

Op dit punt komt wellicht het meest tot uiting dat het commissie- en radenwezen telkens naar de maat wordt gesneden van het concreet voorliggende geval.

---

(1) Zie reeds W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Pouvoir de fait..., a.w..

Hoewel in ons onderzoek zowel (sommige) interne departementale commissies als externe werden betrokken, is ons opgevallen dat er een zeer grote deelname is van ambtenaren, ook in externe en zelfs in typische overlegorganen. De (inter-)departementale coördinatie schijnt mede via de externe advies- en overlegorganen verzekerd (1); en zonder dat veel bijzondere regels zijn aan te wijzen die de deelneming - bedoeld wordt deelneming als lid, niet in de zin van verstrekking van secretariëdiensten e.dgl. die veelal ook departementaal geschiedt (2) - lijkt zij toch niet op enorme problemen te stuiten, noch ten aanzien van de verantwoordelijke minister, noch ten aanzien van de vertegenwoordigde maatschappelijke groepen (3).

Soms hebben de ambtenaren zitting als departementale afvaardiging(-en) of gaat het om functionarissen van instellingen van openbaar nut e.dgl.; het Planbureau, de Bankcommissie, de Nationale Bank, het Rekenhof e.d.m. werken op zulke wijze rechtstreeks mee in enige raden en commissies. In een enkel geval is er een onverenigbaarheid bepaald tussen het

- 
- (1) Vgl. : Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971, 's Gravenhage 1971.
- (2) Soms, zoals bij de Hoge Raad voor Financiën, wordt gesteld dat het secretariaat door een departement, i.c. financiën, "mag" worden uitgeoefend.
- (3) De deelneming van ambtenaren aan werkzaamheden van commissies of raden lijkt te behoren tot hun ambtsvervulling en valt in die mate mede onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Wanneer het aldus een orgaan betreft waarvan de besluiten worden gepubliceerd en waarvan de ambtenaren, naast buitenstaanders, effectief lid zijn, kan dit tot problemen leiden. In Engeland, waar de anonimiteit van de civil service stringenter wordt geïnterpreteerd, kunnen ambtenaren dan ook in beginsel geen lid zijn van een Royal Commission (K.C. WHEARE, Government..., a.w., p. 50; CHAPMAN, The role of commissions in policy making..., p. 174); in Nederland werd in het ontwerp openbaarheid van bestuur voorzien dat de aanwezigheid van zelfs één ambtenaar in een commissie voldoende is om publicatie van haar rapport niet langer verplicht te stellen; vgl. F.H. VAN DER BURG, "Commissies ad hoc" in : Bestuurswetenschappen, 1975, p. 425-443 (434 e.v.), lidmaatschap als waarnemer of niet raadgevende stem lijkt het probleem te kunnen beperken.

voorzitterschap en het openbaar ambt (Hoge Raad voor de Middenstand); in andere gevallen vloeit die voort uit de kwalificaties voor het voorzitterschap gesteld (Prijzencommissie, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven). Toch kunnen dan nog ambtenaren deelnemen, zoals de Directeur-generaal van de Dienst Middenstand, die met consultatieve stem zitting heeft in de H.R.M.. In andere gevallen, zoals de Commissie voor de Nationale Rekeningen of de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, zijn geen ambtenaren als lid aangeduid maar kunnen zij bij de werkzaamheden worden uitgenodigd of om advies worden gevraagd. Soms zetelen zij als niet-stemgerechtigde delegatie zoals in het Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum waar ook de "gecontroleerde" leden niet stemgerechtigd zijn. In weer andere gevallen nemen ambtenaren precies het voorzitterschap waar, zoals in de (voor het overige "paritair" samengestelde) Commissie van advies voor verhuur van films voor commerciële vertoning, de (eveneens voor het overige "paritaire") Pachtprijzencommissies die, uit coördinatie-overwegingen, alle door dezelfde ambtenaar worden voorgezeten, de Indexcommissie, de vroegere Nationale Raad voor Steenkoolmijnen of het Vast Electrotechnisch Comité(1). In een enkel geval, zoals bij de Nationale Raad voor de Steenkoolmijnen, ging het er zelfs om, om met de ambtenaren delegatie een bepaalde verhouding te realiseren tussen de publieke en de private sector.

In sommige gevallen ontstaat de indruk dat (althans sommige) ambtenaren qualitate qua (c.q. zelfs soms vanwege hun persoonlijke kwaliteiten) zetelen, in andere gevallen zijn zij veeleer of uitsluitend de afgevaardigde of vervanger van hun Minister, terwijl het ook voorkomt, zoals in het N.C.E.E. dat in beginsel regeringsleden zelf van zulke organen deel uitmaken - hoewel dit laatste vroeger heel wat meer voorkwam en thans veeleer uitzonderlijk wordt. Van de Hoge Raad voor Financiën is de Minister van Financiën de (niet-stemgerechtigde) voorzitter.

In de sfeer van dezelfde overwegingen die zopas werden en hierna zullen worden gemaakt, moet de aandacht worden gevestigd op de deelneming van politieke mandatarissen in advies- en overlegorganen. Als experimenteel voorbeeld, zij het wellicht niet het best doordachte, kunnen de zgn.

(1) In het Nationaal Comité voor Planning en Controle van de Staalnijverheid daarentegen heeft als voorzitter en ondervoorzitter twee "personaliteiten uit de overheidssector".

gewestraden worden genoemd (1); deze bestonden integraal uit senatoren (per taalgroep), en, wat de Brusselse gewestraad betreft, leden van de agglomeraatieraad. Zij konden op eigen initiatief, en soms op verzoek, voor aangelegenheden waarin een verschillend gewestelijk beleid geheel of ten dele verantwoord was, bij gemotiveerde motie een advies uitbrengen aan de Eerste Minister, de bevoegde Minister voor Gewestelijke Aangelegenheden en, desgevallend, de Wetgevende Kamers (inzake wettelijke bepalingen) of het bevoegd Ministercomité voor gewestelijke aangelegenheden (inzake begrotingskredieten). Het experiment, waaraan overigens niet alle politieke fracties actief medewerkten, werd vrij snel verlaten (2).

Toch komt het nog voor dat mandatarissen lid zijn van raden en commissies, naast andere delegaties. Zo bestaat de Studiecommissie voor de pensioenen uit twaalf ambtenaren en telkens drie Kamerleden en Senatoren; in de Mijnraad, de Hoge Raad voor Ambachten en Neringen (1909), en de Nationale Commissie voor de Studie van het Electriciteitsstatuut zetelden parlementsleden, in de laatstgenoemde ook andere politieke mandatarissen - telkens naast delegaties van betrokkenen of belanghebbenden. In de oorspronkelijke H.R.M. (1928) zaten parlementsleden; later (1964) is een wettelijke onverenigbaarheid voorzien tussen het voorzitterschap en de uitoefening van een parlementair mandaat. In de Raad voor Openbare Kredietinstellingen is er een onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap en een parlementair mandaat. In de Gewestelijke Economische Raden zetelen parlementsleden ("voorgedragen door de politieke formaties", dus met evenredige vertegenwoordiging) en provincieraadsleden. Leden van de Bestendige Deputaties zitten als dusdanig o.m. in de Provinciale Commissies voor de Distributie (waar zij het voorzitterschap uitoefenen), de Provinciale Adviserende Raden voor de Steenkoolnijverheid en de Provinciale Kamers voor Ambachten en Neringen. Soms zetelen politieke mandatarissen niet qualitate qua, maar onder een andere kwalificatie - zulks is niet steeds gemakkelijk te achterhalen vanwege de summiere aan-

---

(1) W. 1 aug. 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, "in voorbereiding" van de toepassing van art. 107quater van de Grondwet, B.S. 22 aug. 1974 (err. B.S. 29 aug. 1974), later gewijzigd bij W. 19 juli 1977, B.S. 27 juli 1977. Zie W. LAMBRECHTS, "Wetgeving" in : R.W. 1977-78, k. 74-75. Opnieuw gewijzigd bij W. 5 juli 1979, B.S. 10 juli 1979.

(2) Het gaf wel aanleiding tot ruim studiewerk, o.m. uit hoofde van art. 7 van de oorspronkelijke wet; zie bvb. Doc. Vlaamse Gewestraad, Z. 1975-76, nr. 34/1 (6 mei 1976), Jaarverslag; de genoemde Morfologie van de Belgische Staat is hiervan o.m. een uitvloeisel.

duiding van kwalificaties. Zo maakt in de Commissie voor Verzekeringen een volksvertegenwoordiger deel uit van de groep "deskundigen of mensen met ervaring"; bij de G.E.R. is uitdrukkelijk bepaald dat de (gecoöpteerde) deskundigen geen politiek mandaat mogen uitoefenen.

De aan- of afwezigheid van ambtenaren resp. mandatarissen, onder diverse formules (als lid, met of zonder stemrecht, met adviserende stem, op uitnodiging) en in uiteenlopende verhoudingen t.o.v. de overige leden is weer zo verscheiden dat men enkel kan besluiten tot de vaststelling dat ook dit element is aangepast aan het concrete geval. Soms zullen de openbare vertegenwoordigers veeleer informatie opdoen, in andere gevallen kunnen zij de betrokkenen aandacht bijbrengen voor de haalbaarheid van de voorbereide adviezen of voor de mogelijkheden en moeilijkheden bij de uitwerking van besproken gevallen of beleidsrichtingen.

#### 7. Vertegenwoordigde maatschappelijke organisatie.

Wie zijn dan de betrokkenen of belanghebbenden? De aanwezigheid, als enige vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties, van de meest vooraanstaande verenigingen van vaderlandlievende groeperingen van oud-strijders, krijgsgevangenen of politieke gevangenen in de Raadgevende Commissie i.v.m. de schadevergoeding aan de Staat wegens inbreuken op art. 104, 109 en 113 tot 123 decies van het Wetboek van Strafrecht, die adviseert over gedeeltelijke teruggave van schadevergoedingen door de Staat aan destijds veroordeelden, illustreert het probleem, hoewel het om een tamelijk geïsoleerd geval zou kunnen gaan. De Adviescommissie inzake rangschikking van automatische ontspanningstoestellen heeft recent wijzigingen ondergaan - de uitbaters, de herberguitbaters en de foorreizigers zetelen in andere verhoudingen - maar een aparte studie zou vereist zijn om de achtergronden van dergelijke wijzigingen zichtbaar te maken. De vraag welke maatschappelijke groepen t.a.v. een bepaald probleem als betrokkenen worden omschreven, krijgt geen eenduidig antwoord (1).

---

(1) Vgl. V.&A., K., 12 Juni 1979, p. 651.

De algemene indruk, reeds in DE NIEUWE MAAND en later door VAN ACKER bevestigd, dat de kringen van de financiële sector erg besloten blijven, wordt ook hier weer bevestigd; slechts in uitzonderlijke en beperkte gevallen zijn daarin, via de radenstructuur, maatschappelijke groepen betrokken van buiten die kringen (1). Het Comité van advies dat t.a.v. individuele taxatievoorstellen van beoefenaars van vrije beroepen kan tussenkomen is een vreemde uitzondering omdat het geheel uit collegae der betrokkene bestaat; zelfs de ambtenaren hebben er slechts adviserende stem. Wel kan in voorkomend geval in "tweede aanleg" de Fiscale commissie worden geraadpleegd waarin diverse sociaal-economische belangengroepen zetelen. Maar dan nog handelt het louter om beleidsuitvoering, meer bepaald wetstoepassingen in individuele gevallen.

Zeer vaak, althans buiten de financiële sector, en dit zowel in werkelijke beleidsvormende als in veeleer beleidsuitvoerende organen, stelt men een gediversifieerde en a.h.w. een gewogen vertegenwoordiging vast - ook al ontbreekt het in bijna alle gevallen aan duidelijke of genoegdoening gevende gegevens over de criteria van afweging. Zulks lijkt het geval met o.m. de Prijzencommissie, de Indexcommissie, het Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum, de Commissie voor de Wegtarieven, het Vast Electrotechnisch Comité, de G.E.R., de H.R.M.-structuren e.dgl..

In een aantal gevallen zijn paritaire vertegenwoordigingen voorzien; bij uitstek komt zulks voor in de meer sociale organen, o.m. de N.A.R.-structuren. Zulks was ook reeds in de eerder genoemde studies gesignaleerd. Het komt o.m. ook voor in de Commissie van advies voor persoonlijke leningen op afbetaling (beroepskringen resp. verbruikers en ontleners); de Adviescommissie voor filmvertoning (bioscoopondernemers resp. filmverdelers), de Prijzencommissie voor Farmateucica (verbruikers resp. producenten, invoerders en verdelers), de Pachtprizencommissies (pachters resp. eigenaars), de Commissie voor verzekeringen (toegelaten ondernemingen resp. verbruikers en verzekeringsbemiddelaars), de G.E.R. (patroons en vakorganisaties), het Nationaal Comité voor de Energie (werknemers- en ondernemingsorganisaties) enz. Men moet er rekening mee houden dat binnen de paritaire groepen ook belangendifferentiaties voorkomen; de patroonsdelegatie in de N.A.R. is er een voorbeeld van. Vervolgens moet voor ogen worden gehouden dat de t.a.v. elkaar paritaire delegaties vaak

(1) "Het sociaal-economische bestel in België" in : De Nieuwe Maand, 1971, p. 397-411 (Dossier Economische Democratie, nrs. 4 en 7 Jrg. 1971 en nrs. 2 en 4 jrg. 1972); G. VAN ACKER, "Ontwikkeling van de Overlegeconomie", in : Dertig jaar..., a.w., p. 64.

zetelen naast andere, en dit in wisselende verhoudingen. Zo is in de G.E.R. de patroons- en syndicale delegatie paritair t.o.v. de politieke mandatarissen; in de Prijzencommissie voor Farmaceutica zijn de paritaire delegaties in de meerderheid t.o.v. de ambtenaren enz. Bovendien kan het stemrecht verschillen : in het Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum is (uiteraard) alleen de controlerende delegatie stemgerechtigd.

Soms is de belangenverdeling niet zeer duidelijk : voor het aanduiden van revisoren tot het opnemen van inlichtingen in de bedrijven is binnen de stemgerechtigde delegatie van het zonet genoemde comité unanimité vereist, hetgeen de positieve medewerking vergt van de afgevaardigde van de overkoepelende ondernemingsvereniging in de controlerende delegatie (hetgeen in de praktijk ook geschiedt). In het Vast Electrotechnisch Comité vormen, in afwijking van wat meestal wordt vastgesteld, de producenten en verdelers met de verbruikers één delegatie (categorie A), in aantal gelijk aan categorie B die uit ambtenaren bestaat.

Naast, nogmaals, de overweldigende indruk van verscheidenheid, ontstaat ook de indruk dat de best georganiseerde maatschappelijke organisaties ook de meeste mandaten in de raden en commissies bezetten. Dit geldt zeker voor de werkgeversorganisaties (waar het V.B.O. onmiddellijk in het oog springt), maar thans blijkbaar met evenveel kracht voor de vakorganisaties - althans buiten de financiële sector en zeker voor A.B.V.V. en A.C.V., minder voor het A.C.L. V.B. (1). Voor verbruikersbelangen, die meer recent tot zekere organisatie kwamen, is de vertegenwoordiging nogal uiteenlopend : coöperaties, gezinsbewegingen, vakorganisaties, zelfs ondernemingsorganisaties of, niet nader gespecificeerde vertegenwoordiging beweren naargelang het geval, de verbruikersbelangen te behartigen (2). Soms doet men een beroep <sup>op</sup> de reeds bestaande advies- en overlegorganen voor het verbruik : de verbruikersdelegatie in de Provinciale commissies voor de distributie komt voort uit verbruikersorganisaties in de Raad voor het Verbruik; in de Commissie voor Verzekeringen worden vijf personen benoemd "die in aanmerking komen om de verbruikers te vertegenwoordigen", waarvan twee op voordracht van de Raad voor het Verbruik. (Er zij evenwel aan herinnerd dat deze Raad "het verbruik" en niet "de verbruikers" organiseert).

---

(1) Cfr. M. LALOIRE, "Les mandats syndicaux", in : La Revue Nouvelle, 11 nov. 1970, p. 369-372; J. BUNDERVOET, "Sociale programmatie en de verhouding basis-leiding in de vakorganisatie", in : Bulletin, 2, Instituut voor Arbeidsrecht, 1971, p. 75. De regeringsverklaring van de regering Eyskens-Lilar (P.H., K., 18 nov. 1958, p. 4-7 vermeldt : "De Regering beschouwt het liberaal syndicaat als een representatieve organisatie van werknemers  
.../...



Waar een specifieke geïnstitutionaliseerde belangenordening bestaat wordt deze wel eens als dusdanig door-vertegenwoordigd; zulks is o.m. het geval met de Kamers van Koophandel in de Raad voor (Douane-)geschillen, de Provinciale Landbouwkamers in de Pachtprijzencommissies of de H.R.M. in de Provinciale Commissies voor de Distributie.

Waar de belangenorganisatie vrij nieuw, zwak, onbestaande of nog niet als dusdanig onderkend of erkend is, komt er van vertegenwoordiging niet erg veel terecht (1). Het lijkt, inzover een onderscheiden belang zou te omschrijven zijn, bvb. het geval met het kaderpersoneel : alleen in de Provinciale Adviserende Raden voor de Steenkolen nijverheid werd er gewag van gemaakt. Soms wordt voor dergelijke zwak georganiseerde belangen alsnog naar een vertegenwoordigingsmogelijkheid gezocht, zoals bij de Pachtprijzencommissies waar de afgevaardigde van de grond-eigenaars worden voorgedragen door de Koninklijke Federatie der Belgische Notarissen.

Ook komt het voor dat blijkbaar wat veel niet te miskennen belangenorganisaties bestaan. Via formuleringen als "meest vooraanstaande" of "meest representatieve", maar steeds met weinig of zonder criteria tracht men te beperken. Daarbij wordt wellicht wat weinig moeite gegeven om een indruk van arbitraire mogelijkheden te vermijden (2). Een andere, en vrij oorspronkelijke formule bestaat in het wisselend bezetten van mandaten - hoewel zulks voor de consistentie van het betrokken orgaan misschien niet steeds de beste oplossing is, en ook aanleiding zou kunnen zijn tot nogal goedkoop opbod tussen de elkaar opvolgende organisaties. De formule wordt toegepast in de Indexcommissie waar alle mandaten over een termijn van zes jaar lopen, behalve het éne landbouw-mandaat waarvan de effectieve vertegenwoordiger reeds na drie jaar de plaats ruimt voor zijn plaatsvervanger.

.../...

en verbindt er zich toe het vraagstuk van de vertegenwoordiging der A.C.L.V.B. te regelen".

- (2) Bvb. "Het belang van de verbruikers is in feite bij de H.R.M. vertegenwoordigd aangezien al de beroepen verbruiker zijn van de beroepen die zij zelf niet uitoefenen" : Gedr.St., K., 1953-54, nr. 522, p. 25.

(1) De toename van ad hoc-initiatieven schijnt hierop slechts gedeeltelijk een correctie te vormen.

(2) Hierover : infra.

## 8. Benoeming / Voordracht.

Meestal geschieden de benoemingen door de Koning of de Minister. Bij een concrete omschrijving van een aflopende opdracht geschiedt de benoeming nogal eens nominatim in het oprichtingsbesluit; bij langduriger opdrachten geschiedt de benoeming meestal voor een bepaalde termijn, meestal trouwens verlengbaar. Soms, zoals bij de Commissie voor Verzekeringen, worden de mandaten per helften vacant zodat continuïteit en vernieuwing tegelijk mogelijk zijn.

Wanneer de benoemingen niet nominatim geschieden, maar in de oprichtingswet slechts aanwijzingen worden verstrekt over de beoogde vertegenwoordigingen, is een veel gebruikte formule deze van de voordracht door de te vertegenwoordigen organisaties van een dubbele lijst van afgevaardigden. Op die wijze schijnt men te willen bereiken dat de organisatie zelf zeggenschap kan houden over wie haar in welke organen zal vertegenwoordigen, terwijl de benoemende overheid nog enige keuzemogelijkheid behoudt.

Soms ook dragen overleg- of adviesorganen delegaties voor als onderdeel in andere zulke organen; zulks komt o.m. voor in de Fiscale commissies, (Provinciale Kamer van Ambachten en Neringen), de Pachtprijzencommissie (Provinciale Landbouwkamer), de Commissie voor persoonlijke leningen op afbetaling (C.R.B.) een gedeelte van de werkgeversdelegatie in de C.R.B. (H.R.M.) (1). In andere gevallen zijn het de beroepsorganisaties die rechtstreeks voordragen; soms is, zonder aanduiding van (veel) criteria bepaald dat het om representatieve of meest vooraanstaande beroepsorganisaties moet gaan.

---

(1) Dergelijke door-vertegenwoordiging dient, indien zij niet in de wet als dusdanig zou zijn opgelegd, voorzien of expliciet toegelaten, te geschieden onder inachtneming van het doel waarvoor het door-vertegenwoordigend organisme werd opgericht. Hoewel vaak aan de Koning wordt overgelaten te bepalen welke organisaties representatief zijn, is hij daardoor niet gemachtigd in de samenstelling van die organisaties tussenbeide te komen, hetgeen hij onrechtstreeks maar met machtsoverschrijding zou doen door als meest representatieve organisaties zekere officiële organismen, die hij helpt samenstellen aan te wijzen, en dit zonder dat zij met dat oogmerk werden opgericht : Arrest R.v.St., 29 maart 1958, nr. 6198 inzake V.Z.W. Nationale Unie van Belgische Middenstand in , Arr. R.v.St. 1958, p. 307 e.v. (Ver-nietiging van de aanduiding van de Nationale raad voor ambachten en neringen en de Nationale raad van de interprofessionele federaties als de meest representatieve organisaties van zelfstandigen met het oog op de samenstelling van de Hoge raad voor pensioenen der zelfstandigen).

Bij de Fiscale commissies worden de afgevaardigden van de loon- en weddetrekkenden voorgedragen door de Voorzitter van de arbeidsrechtbank, terwijl twee van de vier afgevaardigden van handel en nijverheid worden voorgedragen door de Voorzitter van de rechtbank van koophandel. In de Plaatselijke commissies wordt de voorzitter aangeduid door de vrederechter.

De kritiek die in 1875 nogal scherp werd verwoord t.a.v. de toenmalige Hoge Raad voor Handel en Nijverheid heeft nog een zekere actuele waarde. Toen werd gesteld dat het om een gesloten clubje ging, niet vrij van (partij)-politieke overwegingen, meer geïnspireerd door "camaraderie" dan door deskundigheid, meer bezig met zichzelf te bevestigen dan ernstig anderen te vertegenwoordigen enz. (1). Er is ook toen wel gezocht naar enige fatsoenering van de toestand : o.m. via vertegenwoordiging op basis van het patentrecht e.d.m. Maar steeds is het probleem aanwezig gebleven : wie vertegenwoordigt welke belangen, met welke doeleinde en met welke mate van representativiteit? Een illustratie, die niet toevallig in de richting wijst van een zekere begunstiging van de grote vakorganisaties, is de bepaling in de C.R.B. - wet dat in de werknemersdelegatie een zeker aantal de verbruikscoöperaties vertegenwoordigen; in werkelijkheid immers worden de drie betrokken mandaten ook bezet door bemiddeling van het A.B.V.V. (één mandaat) en het A.C.V. (twee mandaten).

#### 9. Criteria van representativiteit.

In talloze gevallen is geen enkel criterium aangegeven om te beoordelen of een bepaalde beroepsorganisatie e. dgl. voldoende representatief kan worden geacht. Hierop is herhaaldelijk gewezen bij de bespreking der organen. Vergeleken bij de inspanning die het systeem van verkiezingen en zetelverdeling uitmaakt t.a.v. de nationale representatie in de Kamers (2), is de toestand op het gebied van samenstelling van advies- en overlegorganen veeleer verbijsterend. Terzake moet enige aandacht worden besteed aan het begin van systematisering dat is aangebracht door gebruikmaking van de notie van meest

---

(1) Pasin. 1875, p. 115 e.v..

(2) Dan nog, zoals in het eerste deel besproken, met alle vertekeningen vanden. Cfr. W. DEWACHTER, De wetgevende...., a.w., en dez., "Democratische efficiëntie..., gec.; en P. SENAËVE, "De vertekening van de uitspraak van het kiezerskorps bij de verwerking", in : RES PUBLICA 1977, p. 607-622 (t.a.v. gemeenteverkiezingen).

vooraanstaande of representatieve organisatie van werknemers of werkgevers (1).

Ondanks het feit dat deze - voornamelijk de werknemersorganisaties - steeds hebben geweigerd een volwaardig juridisch statuut, hetzij als beroepsvereniging, hetzij als vereniging zonder winstoogmerk, aan te nemen, zijn zij toch niet buiten het normale rechtsleven gebleven; hun weigering gaat terug op een oude al dan niet gegronde vrees voor overheidsinmenging resp. voor juridische aansprakelijkheid ten gevolge van overtreding van door hen aangegane akkoorden (o.m. C.A.O.'s) (2).

Hoewel zij dus qua statuut als louter feitelijke verenigingen moeten worden gekwalificeerd, wordt toch, m.n. door de Raad van State hun rol, ook in het rechtsleven, erkend. In zijn arrest *Moulin en De Coninck* stelt de Raad van State, ten aanzien van een politieke partij zonder rechtspersoonlijkheid : "... dat die beperkte doorwerking van een dergelijke groepsvorming in de sfeer van het recht niet wegneemt dat de van rechtspersoonlijkheid verstoken vereniging of organisatie zich in het maatschappelijk verkeer zeer reëel als een echte op zichzelf bestaande sociale entiteit doet kennen die zich zeer dikwijls met grote kracht doet gelden; dat de overheid er van langs om meer toe komt bij de vervulling van haar taak dit sociaal feit te erkennen en er haar optreden op af te stemmen,

---

(1) Zoals gezegd komen deze voor als uitermate gestructureerde verenigingen en bezetten zij alleszins talloze mandaten in de hiervoor beschreven structuren; zie P.H. CLAEYS, Groupes de pression, a.w..

(2) R. BLANPAIN, Handboek..., a.w., p. 207 en 219-224; O. VANACHTER, Arbeidsrecht..., a.w., nr. 110 e.v..

meer bepaald ook door die organisaties als zodanig bij haar werking te betrekken, dit wil zeggen door hun taken en bevoegdheden toe te wijzen en hun, in functie daarvan, eventueel ook verplichtingen op te leggen waarbij, zoals voor de rechtspersonen, de leden der vereniging volledig achter de vereniging zelf verdwijnen; dat, wanneer die organisaties op die wijze binnen de werkingssfeer van de overheid worden getrokken, zulks niet alleen de erkenning van de groep als autonome sociale entiteit vanwege de overheid insluit, maar tevens ook een berechting van die groep uitmaakt, welke hem, zonder de rechtspersoonlijkheid toe te kennen, toch binnen het gebied van het recht brengt en een afwijking betekent van de ontkenning van zijn juridisch bestaan en zelfstandige juridische werkzaamheid" (1).

Deze lijn in hetzelfde arrest doortrekkend, stelt de Raad van State voorts : "...dat er voor de overheid dan ook niets anders overblijft, zoals onder meer het geval is met de vakverenigingen, dan het probleem van het bestaan van een groep en van de vertegenwoordiging van een dergelijke groep tot een feitenkwestie te herleiden en eenvoudig de voorgelegde aanspraken te registreren en te erkennen onder voorbehoud van de bevestiging ervan door de feiten; dat het probleem van de vertegenwoordiging van de vereniging, waarvan de overheid het bestaan heeft kunnen vaststellen, volgens die methode wordt opgelost doordat de persoon, die zich als vertegenwoordiger van zijn vereniging bij de overheid doet kennen, zijn kwaliteit erkend ziet enerzijds onder voorbehoud dat de realiteit van zijn gezag zich ook in feite in zijn vereniging manifesteert en, anderzijds, onder voorbehoud van zijn mogelijke verloochening door anderen waarvan de leidende rol in de betrokken organisatie een feit is".

De regel dat rechtspersoonlijkheid, als voorwaarde voor het genot van subjectieve rechten noodzakelijk is voor een erkend optreden in rechte

---

(1) Arr.R.v.St. nr. 11.749 inzake Moulin en De Coninck, 6 april 1966, Arr. R.v.St. 1966, p. 343-360; J.T. 1967, p. 401 met noot J. GOL. Zie de totaal andere waardering van het Hof van Cassatie, 28 april 1966, Pasier. 1966, 1087. ; J.T. 1966, p. 544 met noot van M. TAQUET en P. DENIS; R.C.J.B. 1966, p. 39 met kritische noot van M.L. FRANCOIS, R.W. 1966-67, k. 1673 en Cass. 8 mei 1966, J.T. 1968, p. 453, Arr.Cass. 1968, p. 1102 e.v.. Hierover : J. VAN COMPERNOLLE, Le droit d'action en justice des groupements, Bruxelles 1972, p. 178. Op te merken valt, t.a.v. de vrij soepele houding van de Raad van State, de afwijzing van een amendement in de Kamer op 13 dec. 1945 dat zou vergen dat alleen natuurlijke of rechtspersonen zich tot de Raad van State zouden kunnen wenden : P.H., K. 13 dec. 1945, p. 134. Zie de kritiek van CAMBIER, Precis..., a.w., p. 527-528. FALYS, J., La recevabilité de recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'Etat), Bruxelles 1975.

is dus ten gunste van politieke partijen en vakorganisaties versoepeld door het niet ten volle laten spelen van zijn normale gevolgtrekking m.n. het ontkennen van de mogelijkheid van optreden in rechte bij ontbreken van rechtspersoonlijkheid (1). Dit althans voor de verdediging van (erkende) collectieve belangen resp. collectieve belangen op de verdediging waarvan de betrokken organisatie specifiek is gericht - een toepassing van de t.a.v. rechtspersonen geldende specialiteitsregel (2).

Blijft dan de vraag naar de representativiteit : indien een groep zonder, maar ook een groep met rechtspersoonlijkheid opkomt voor de promotie of de vrijwaring van collectieve belangen moet hij ook aan kunnen tonen dat de te promoveren of de geschonden belangen binnen zijn ledenkring zijn gesitueerd. In die zin wierp in de zaak V.V.O./A.S.L.K. (3) de tegenpartij o.m. op dat de aanlegger opkwam voor personeelsbelangen van de Nederlandse taalrol, terwijl zij aldus optrad voor bij haar niet-aangesloten leden resp. voor individuele belangen en terwijl zij niet had aangetoond A.S.L.K.-personeelsleden onder haar leden te tellen. Inzake deze opwerpingen over de representativiteit stelt de Raad van State : "... dat, gegeven een bepaalde procesbevoegde vereniging, het enige op te lossen vraagstuk er dan nog in bestaat uit te maken of die vereniging wel degelijk kwaliteit heeft om voor de door haar verdedigde collectieve belangen op (te)komen, met andere woorden, of zij effectief kan worden beschouwd als een organisatie die voor een bepaalde groep "representatief" kan worden genoemd en daarom ook namens die groep, wiens collectieve belangen bedreigd of geschaad zouden zijn, kan optreden; dat het probleem van de representativiteit zoals het door de tegenpartij wordt gesteld, uiteenvalt in twee delen, ten eerste of een vereniging

- 
- (1) Zie de uitgebreide rechtspraak in Les Nov., Conseil d'Etat, a.w., nrs. 1047 e.v., 1584 e.v., 1120 e.v. en P. VERMEULEN, "De procesbevoegdheid der syndicaten voor de Raad van State", in T.B.P. 1978, p. 263-287.
- (2) Ibid. Vgl. arrest R.v.St. nr. 6371 inzake Algemeen Belgisch Geneesherenverbond, 20 juni 1958, Arr.R.v.St. 1958, p. 547 e.v. waar het annulatieberoep slechts ontvankelijk werd verklaard zover het de vrijwaring van specifieke collectieve geneesherenbelangen nastreefde; ook arr. nr. 12521 inzake v.z.w. Verbond van Vlaams Overheidspersoneel, 12 juli 1967, Arr.R.v.St. 1967, p. 804 e.v. waar wordt erkend dat een organisatie ook een individuele beslissing kan aanvechten indien het aangevochten nadeel zich binnen de collectieve belangenkring moet situeren voor de verdediging waarvan de groep staat. Vlg. VAN COMPERNOLLE, a.w., p. 399 e.vlg..
- (3) Arrest nr. 12.521 R.v.St. van 12 juli 1967, gec.. I.c. ging het om een onbetwistbaar "procesbevoegde" vereniging, zoals het arrest het uitdrukt, m.n. een v.z.w.. Vgl. het recent wetsvoorstel (Gedr.St., S., B.Z. 1979, nr. 26/1) dat beoogt aan vakorganisaties rechtspersoonlijkheid te geven.

wettig bevoegd is zichzelf eenvoudig door haar statuten opdracht te geven bepaalde collectieve belangen te verdedigen, en ten tweede of en hoe de vereniging moet bewijzen dat de opdracht, die zij zichzelf gegeven heeft, inderdaad bevestigd is geworden door de groep voor wiens belangen zij wil opkomen". De Raad van State ontvouwt dan een lange redenering die als volgt kan worden samengevat.

Een op zich logisch en technisch-juridisch sluitende verwezenlijking van de idee dat collectieve belangen in rechte alleen kunnen worden behartigd door de belanghebbende groep, zou leiden tot een volledige en gesloten, door de wetgever opgevatte en onder de hoede van de bestuursoverheid te verwezenlijken corporatieve organisatie van het sociaal-economisch leven. Zulks zou strijdig zijn met de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van vereniging die de syndicale vrijheid insluit en er zich tegen verzet dat de overheid zou bepalen wie, ter verdediging van welke groepsbelangen tot groepsvorming zou mogen of moeten overgaan en op welk niveau zulks zou moeten gebeuren (1). Daarom is de rol van de overheid meer terughoudend, en volstaat zij met het beschikbaar stellen van de institutionele instrumenten aan degenen die, zelf en vrij, oordelen een groep te vormen en gemeenschappelijke belangen in het sociaal-economisch leven denken te hebben (2); het gevolg daarvan is, aldus het arrest, dat de betrokkenen zelf nagaan en beslissen of zij gemeenschappelijke belangen hebben en deze collectief zullen verdedigen, zodat zij de ene keer de weg volgen van meer specifieke categorale groepsvorming en de andere keer de voorrang geven aan massale groepsvorming om de druk van hun optreden te vergroten. Dit alles leidt er toe dat het antwoord op de vraag of groepsbelangen zullen verdedigd worden, en op welke manier, afhangt van zeer toevallige factoren zodat terzake "een grote mate van onzekerheid en zelfs willekeur zich manifesteren en precieze afbakeningen niet kunnen worden opgelegd". Dit effect wordt nog versterkt, aldus steeds het arrest, door het feit dat is aanvaard dat een zgn. pluralisme meebrengt dat verschillen in levensbeschouwing en in opvatting over staat en maatschappij een legitieme

---

(1) Terloops wordt in het arrest aangemerkt dat de promotors van de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen zulks een kort ogenblik hebben gehoopt.

(2) O.m. de wetten van 24 mei en 27 juni 1921; het arrest stelt ook, in de lijn van de rechtspraak van de Raad van State : "... door het oprichten van verenigingen met of zonder rechtspersoonlijkheid..." en verder "dat de vrijheid van vereniging bovendien insluit dat de in vereniging handelende personen de keuze hebben om hun vereniging zodanig vorm te geven dat deze al dan niet rechtspersoonlijkheid heeft". In zijn advies bij de latere wet van 5 dec. 1968 had de Afdeling Wetgeving van de Raad van State

basis van dit differentiatie tussen vakverenigingen kunnen vormen. Aldus is men gekomen tot een vrij groeiende, ongeordende, ingewikkelde "organisatie" van het (vak)verenigingswezen, waarin een onbepaald aantal vakverenigingen, met parallellopende maar soms ook overlappende opdracht, rechtmatig, geheel of ten dele op grond van de door henzelf aan henzelf gegeven opdracht, voor dezelfde collectieve belangen kunnen opkomen.

Met deze redenering beëindigt de Raad van State zijn beschouwing van de eerste vraag, nl. "of een vereniging wettig bevoegd is zichzelf eenvoudig door haar statuten opdracht te geven bepaalde collectieve belangen te verdedigen". Zijn zeer principieel antwoordt luidt onmiskenbaar ja, al lijkt het zo te zijn dat de Raad van State de beginselen terzake volledig onderschrijft maar de daaruit gegroeide toestand enigszins kritisch benadert. Blijft de tweede vraag, nl. "of en hoe de vereniging moet bewijzen dat de opdracht, die zij zichzelf gegeven heeft, inderdaad bevestigd is geworden door de groep voor wiens belangen zij wil opkomen".

Het wezen zelf van de idee van vertegenwoordiging, aldus de Raad van State, brengt mee dat de vereniging, om werkelijk representatief te zijn, een zodanige aanhang heeft bij de leden van de groep wiens belangen zij beoogt te organiseren dat er redelijkerwijze kan worden vermoed dat de verenigingsstandpunten met die van de belanghebbenden zelf samenvallen, terwijl die aanhang tevens verschijnt als de door de belanghebbenden gegeven bevestiging van de opdracht die de vereniging zichzelf gegeven heeft. Op het eerste gezicht zou uit overlegging van ledenlijsten misschien moeten blijken dat de leden van de groep in een redelijk belangrijk aantal ook lid zijn van de vereniging, zowel in de zin dat zij een redelijk aantal moeten uitmaken van de verenigingsleden als in de zin dat de vereniging een redelijk aantal leden in de specifieke groep heeft. De Raad van State wijst zulke overlegging integraal af, om

---

.../... geadviseerd dat, zonder aan vakorganisaties rechtspersoonlijkheid toe te kennen, toch wel enige vormvereisten zouden worden gesteld zoals mededeling van benaming, doel en vertegenwoordigende personen : Gedr.St., S., 1966-67, nr. 148, p. 97-98. (Vgl. Art. 2 K.B. 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, B.S. 22 juni 1955, dat mededeling van standregelen en de lijst van verantwoordelijke leiders vergt). Er werd in 1968 geoordeeld dat verlening van rechtspersoonlijkheid" nutteloos, ondoel-treffend en gevaarlijk" zou zijn : Gedr.St., S., 1967-68, nr. 78, p. 42.



practische en principiële redenen (1). Om praktische redenen omdat, o.m. er geen verplichting kan zijn de vereniging rechtspersoonlijkheid te geven en het ondoenbaar is, vooral t.a.v. verenigingen die op massale aanhang zijn gericht, volledige lijsten op te maken (2). Om principiële redenen omdat het recht op privacy of geheimhouding zowel in hoofde van de vakvereniging als in hoofde van haar leden uitsluit dat de verplichting wordt opgelegd bekend te maken wie zich heeft willen doen aansluiten; omdat de vrijheid van vereniging, zeker ook op syndicaal vlak precies de mogelijkheid inhoudt zich als individu achter de vereniging terug te trekken; en omdat op basis van het recht op privacy niemand kan worden gedwongen zijn innerlijke overtuigingen c.q. zijn lidmaatschappen die mede daarop zijn gebaseerd bekend te maken (3). Alléén vrije en geheime verkiezingen, aldus het arrest, kunnen behoorlijk het bewijs leveren van het bestaan van een voldoende aanhang die een vakvereniging representativiteit geeft; maar alleen de overheid kan die organiseren, en dan wel met als inzet de verdediging van de collectieve belangen waarvoor de vakvereniging zich inzet. Bij gebreke daaraan blijven enkel vage, uitwendige, niet op overlegging der ledenlijsten gesteunde bewijselementen over om uit te maken of de vereniging de drempel van de voldoende aanhang heeft overschreden om als representatief te kunnen worden beschouwd. Het bewijs van representativiteit zal, aldus de Raad van State enkel bestaan in door feiten min of meer gestaafde vermoedens, in de eerste plaats het feit zelf dat de vereniging zich effectief manifesteert (4).

- 
- (1) Procesrechtelijk komt hij aldus tot een omkering van de bewijslast, volgens VAN COMPERNOLLE zelfs zodanig dat het arrest zelf ook aangeeft, in de principiële redenering, dat de tegenpartij per definitie niet aan die bewijslast kan voldoen; op dit onderdeel is dan ook scherpe kritiek uitgebracht : VAN COMPERNOLLE, a.w., p. 409 e.vlg.; C. CAMBIER, Précis..., a.w., p. 537 (CAMBIER was ook advocaat van de tegenpartij).
  - (2) Zelfs bij aanwezigheid van rechtspersoonlijkheid, in de vorm van v.z.w., aanvaardt het arrest de praktijk dat de ter griffie gedeponeerde ledenlijst beperkt en onvolledig is.
  - (3) O.i. hanteert VAN COMPERNOLLE een te eng begrip van recht op privacy en ziet hij het laatstgenoemde element bij zijn kritiek ten onrechte over het hoofd; wel heeft hij gelijk dat door de gevolgde redenering de tegenpartij in een moeilijke gedingspositie werd geplaatst. Echter moet zulks volwaardig worden afgewogen tegen de in het geding aanwezige beginselen.
  - (4) Hierna komt het arrest tot de genoemde omkering van de bewijslast.

Aldus heeft men aan zgn. feitelijke verenigingen toch rechten en bevoegdheden toegekend, hetzij tot optreden in rechte, hetzij tot het afsluiten van C.A.O.'s, hetzij, om het nauwe kader der sociale betrekkingen te verlaten, tot overleg of onderhandeling, o.m. door deelname in de structuur van officiële raden en commissies (1). Daardoor kan, zoals tot uiting komt in het arrest van de Raad van State, een enigszins ingewikkelde tot verwarde toestand ontstaan waarbij niet meer goed zichtbaar bleef wie of welke organisatie zich rechtmatig kon aanmelden voor welke belangen. Door de notie van "meest representatieve" is, zoals gezegd, gepoogd een begin van systematisering aan te brengen.

Echter, dit is zeer fragmentair geregeld, zoals het voorbeeld van de sociale sector aantoont. De wet van 5 december 1968 erkent als representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties (2) : de interprofessionele organisaties die voor het gehele land zijn opgericht, in de C.R.B. én de N.A.R. zijn vertegenwoordigd, en als werknemersorganisatie minstens 50.000 leden tellen (3). Bij dergelijke interprofessionele organisaties aangesloten vakorganisaties gelden ook als representatief (4). Bij K.B. kunnen <sup>erkend</sup>daarenboven, op advies van de N.A.R., vakorganisaties van werkgevers worden <sup>als</sup> representatief in een bepaalde bedrijfstak. Tenslotte

- 
- (1) Voor de sociale sector : O. VANACHTER, a.w., p. 94 e.v.. Voor de overige J. VAN COMPERNOLLE, a.w., p. 340 e.v. en de hierboven geciteerde rechtspraak.
- (2) B.S. 15 jan. 1969, gew. bij W. 11 juli 1973, B.S. 30 aug. 1973. Art. 3 begint : "voor de toepassing van deze wet..." - waaruit het fragmentair karakter van de regeling al blijkt.
- (3) Sedert deze wettelijke criteria kunnen onder het voorheen geldend regime van de B.W. van 4 juni 1945 als representatief erkende organisaties zich niet meer op die vroegere, overigens niet aan wettelijke criteria gebonden aanwijzing beroepen : Arr. R.v.St. nr. 17.220 inzake Syndicale Kamer van het Vervoer van Brussel, 18 juni 1976, Arr.R.v.St., p. 655 e.v..
- (4) Dit lijkt een norm die men, in mededingingsrechtelijke termen als "kartelbevorderend" zou duiden.

worden de overeenkomstig de wet van 6 maart 1964 tot organisatie van de middenstand als representatief erkende organisaties ook voor de toepassing van deze wet als representatief beschouwd. Wat het algemeen criterium van art. 3 betreft (1), ziet men een terugverwijzing naar de samenstelling van C.R.B. en N.A.R. - maar er is vastgesteld dat die wetten precies géén criteria bevatten!

Kortom, zelfs t.a.v. de terzake meest "geregelde" sector, waar de bevoegdheid bestaat om belangrijke (ook in hun finaliteit derden bindende) akkoorden aan te gaan, ontbreekt een regeling die verder gaat dan de erkenning van een ruime beleidsvrijheid in hoofde van de uitvoerende macht. De toestand zou zelfs bewust zo zijn ingericht dat alleen vooraf gekende organisaties - A.B.V.V., A.C.L.V.B. en A.C.V. - er aan voldoen (2).

Die organisaties hebben dan ook een duidelijk "meer erkende" posities dan andere c.q. dan niet-interprofessionele organisaties die niet bij hen zijn aangesloten. M.n. zgn. categorale bonden die meer specifieke maatschappelijke groepen organiseren komen aldus voor de keuze van ofwel aansluiting bij deze - "politieke" - bonden ófwel verzwakking van hun zelfstandige positie, doordat zij geen toegang verwerven tot sommige vormen van syndicale actie - m.n. deze van de geïnstitutionaliseerde consultatie.

De meest bekende rechtszaak dienaangaande is de zaak van het Nationaal Syndicaat van de Belgische Politie die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg werd behandeld (3). Het Syndicaat werd in 1966 niet langer beschouwd als representatief voor de toepassing van de syndicale

---

(1) In de regelingen van de ondernemingsraden en de commissies voor veiligheid enz. van de werkplaatsen (K.B. 18 febr. 1971, B.S. 25 febr. 1971) worden dezelfde algemene criteria als in art. 3 aangehouden.

(2) O. VANACHTER, a.w., nr. 120.

(3) Cour Eur.D.H., Affaire Syndicat National de la police belge, arrêt du 27 octobre 1975, Série A, vol. 19 et série B, vol. 17; G. SPERDUTTI, "Le principe de non-discrimination dans la jouissance des droits de l'homme", in : Revue des droits de l'homme 1976, p. 71-80.

Vgl. het arrest van het Hof van 6 februari 1976 inzake Syndicat suédois des conducteurs de locomotives. Série A, vol. 20 et série B, vol. 18 en het arrest van dezelfde datum inzake Schmidt et Dahlström, EuGRZ, 1976, p. 68-72.

consultatie bij het departement van Binnenlandse Zaken (1). Bij de Raad van State werd (opnieuw) annulatieberoep ingeleid; aangevoerd werd vooreerst dat de organisaties die het personeel groeperen volgens de categorie waartoe het behoort en zonder levensbeschouwelijk onderscheid evengoed geraadpleegd moeten worden als deze die het personeel volgens politieke kleur en zonder onderscheid van beroepscategorieën groeperen mits al deze de meest representatieve zijn - waarbij het politiesyndicaat aanvoerde dat toch 75 % van de Belgische politiemannen bij haar waren aangesloten; vervolgens werd aangevoerd dat de overheid door haar handelwijze de vrijheid van vakvereniging zou hebben geschonden door agenten te dwingen lid te worden van politieke vakorganisaties. Het beroep werd afgewezen (2). De Raad van State oordeelde dat de Koning binnen zijn wettelijke bevoegdheid de raadpleging mocht beperken tot de beroepsorganisaties die representatief zijn voor het personeel van gemeenten en provincies in zijn geheel genomen; immers, het raadplegen van categorale bonden per groep van personeel zou een verscheidenheid voor gevolg hebben die niet vruchtbaar kon zijn : zij zouden niet (moeten) zorgen voor enig evenwicht in hun eisen.

Te Straatsburg werd, voor het Hof voor de Rechten van de Mens, op basis van een beweerde schending van art. 11 en art. 14 samen met art. 14 van de Conventie het volgende aangevoerd (3). Door het politiesyndicaat van het recht op consultatie uit te sluiten is het ten onrechte benadeeld en dit zowel in zijn syndicale vrijheid (art. 11), als t.a.v. de politieke bonden die op discriminatoire gronden wel werden toegelaten tot dit onderdeel van de vakverenigingsvrijheid (art. 11 samen met art. 14). Zulks zou een daling van het ledental hebben teweeg gebracht, ten gunste van de politieke bonden zodat ook hieruit een schending van art. 11 (o.i. zowel op zich als samen met art. 14) zou voortvloeien. Hoewel de meerderheid van de Commissie

- 
- (1) Een eerste K.B. (23 oct. 1961) werd ingetrokken op de zittingsdag bij de Raad van State ter behandeling van het annulatieberoep dat ingeleid was door het politiesyndicaat; daarin werden de (vier) grote politieke vakorganisaties van de openbare diensten nominatim als representatief aangeduid. Een nieuw K.B. (2 aug. 1966) stelde enige criteria - toegankelijk voor alle personeelsleden van provincies en gemeenten, ter behartiging van hun beroepsbelangen, en mededeling van statuten en vertegenwoordigers aan het departement - waaraan alleen de (toen, na een fusie in het liberale kamp, nog slechts drie) grote politieke vakorganisaties geacht werden te voldoen.
  - (2) Arr. R.v.St. nr. 13773 inzake v.z.w. Nationaal Syndicaat van de Belgische Politie, 6 nov. 1969, Arr.R.v.St., 1969, p. 1008.
  - (3) Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te Luxemburg kwam wegens onontvankelijkheid niet aan de behandeling ten gronde van een vergelijkbare vraag toe : zaak 66/76, inzake C.F.D.T./Raad van de Europese Gemeenschappen, Arrest van 17 februari 1977, Jur., 1977, p. 305-314.

een zeker, doch niet een onbeperkt, recht op consultatie door art. 11 beschermd leek te achten (1), wees zij toch de schendingen af. Het Hof oordeelde dat er wel een recht om te worden gehoord te lezen was in art. 11, maar niet een recht op een bepaalde behandeling door de overheid (i.c. als Staat en, enigszins, als staat-werkgever optredend); ook de afzonderlijke meningen van rechters Zekia, resp. Wiarda, Ganshof van der Meersch en Bindschedler-Robert resp. Wiarda bevestigen zulks, al geeft Zekia aan dat de dag zal komen en misschien reeds is aangebroken dat het recht op consultatie en collectieve onderhandeling als verworven en zelfs primordiaal in de syndicale actie zal voorkomen (2). T.a.v. de beoordeling van art. 11 jo. art. 14 waren de unanieme Commissie en de meerderheid van het Hof het erover eens dat de beperking van de rechten van categorale bonden weliswaar een ongelijke maar geen discriminerende behandeling uitmaakten. Rechters Zekia resp. Wiarda, Ganshof van der Meersch en Bindschedler-Robert waren het hiermee niet eens, de eerste omdat hij vond dat de regering de moeilijkheden bij gelijke behandeling had overtrokken t.a.v. een recht dat, dan toch, uit art. 11 voortvloeide, de anderen omdat zij van oordeel waren dat het rechtmatig oogmerk van de overheid - het vermijden van syndicale anarchie resp. het voeren van een coherente en evenwichtige personeelspolitiek - precies zou vereisen dat zij rekening zou houden met specifieke belangen (zoals zij deed t.a.v. gerechtelijke politie resp. rijkswacht die alléén in categorale bonden mochten syndiceren) (3).

Het arrest illustreert de scherpste van het probleem : categorale bonden (mogen) worden geweerd omdat zij een te kleine belangenkring vertegenwoordigen; zij zijn niet handzaam omdat hun eisen te particularistisch zijn; zij worden niet gedwongen hun eisen onderling af te stemmen op die

- 
- (1) Cour Eur. D.H. Série B, n° 17, a.w., p. 55 (Rapport de la Commission) : "La Commission parvient ainsi à la conclusion que le droit à la consultation et, sur un plan plus général, la liberté de négociation collective constituent des éléments importants, voire essentiels de l'action syndicale qui entrent dans le domaine d'application de l'article 11 § 1" - zij het dat onmiddellijk hierna de gerechtvaardigde geachte beperking worden beschreven : "La question qui se pose est celle de savoir si le droit dont-il est question ci-dessus est assorti de certaines limites...".
  - (2) Cour Eur. D.H., arrêt du 27 oct. 1975, Série A, vol. 19, p. 23; Vgl. W. 19 dec. 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, B.S. 24 dec. 1974 die een hoofdstuk II "Onderhandeling" en een hoofdstuk III "Overleg" kent.
  - (3) De opinie van rechter Fitzmaurice gaat voornamelijk over de interpretatiemethoden van het Hof dat, z.i. ten onrechte, en in tegenspraak met zichzelf, aanvaardt dat art. 14 een zelfstandige betekenis zou hebben, .../...

van andere doch vergelijkbare categorieën. Binnen het systeem van het Belgisch recht én van de Conventie is zulks (vooralsnog?) een voldoende motivering voor de gevolgde werkwijze (1). Het gaat om een feitelijke beoordeling, hetgeen rechter Zekia toeliet te stellen dat de regering wellicht de administratieve moeilijkheden - de woorden chaos en syndicale anarchie vallen nogal eens - nogal had overdreven.

---

.../... los van de artikelen, i.c. art. 11 waarin rechten worden erkend. Cfr. G. SPERDUTI, gec., die (noot 8) spreekt van schending van art. 14 jo. art. 11 i.p.v. art. 11 jo. art. 14.

(1) Ook binnen de W. 19 dec. 1974, zoals OVW. 30 uit het arrest uitdrukkelijk stelt. Deze wet vernieuwde het stelsel van syndicaal overleg en onderhandeling voor het overheidspersoneel nadat de vorige wetgeving, o.m. door het niet houden van de syndicale verkiezingen, niet langer voldoening schonk.

## BESLUIT

Ten overvloede kan worden besloten dat het stelsel van raden en commissies door een opvallende verscheidenheid c.q. wettelijke heterogeniteit is gekenmerkt. Is dit wellicht zeer storend bij een poging tot ordening - het steeds ontbreken van de in 1922 in Nederland beoogde organieke regeling is er een symptoom van - dan toch moet de reflexie dienaangaande verder worden doorgevoerd.

De overheid selecteert, op zoek naar informatie en vooral ook naar legitimatie, maatschappelijke contacten - ook buiten het traditionele parlementaire kanaal; zij sluit daarbij, enigszins gemakshalve, aan bij de bestaande vrij (d.w. althans zeggen in de regel buiten haar initiatief en/of regelgeving en/of directe beïnvloeding om) tot stand gekomen organisatiestructuur. Het individu, de niet-georganiseerde burger en het niet, niet-voldoende sterk of te onafhankelijk georganiseerde groepsbelang worden bij dit ruilproces (1) niet of nauwelijks betrokken.

De verscheidenheid in deze "contactpunten" tussen overheid en maatschappij komt, zo bekeken, dan ook voort uit de verscheidenheid van de maatschappelijke organisatie op basis van de vrijheid van vereniging; zoals het V.V.O.-arrest duidelijk aangeeft, is deze principieel gevrijwaard. Deze zgn. "staatsvrije" sfeer wordt ook met wisselende evaluaties bedacht door de overheid, wanneer zij haar contactpunten in commissies en raden wil organiseren; de ene keer bindt zij zichzelf althans aan sommige selectie-criteria, de andere keer niet. Maar steeds blijft er een problematisch aspect m.n. de

---

(1) Ruilproces, omdat het opgenomen worden in de structuur een formele erkenning inhoudt, de contacten vergemakkelijkt, de informatie verbetert, de legitieme mogelijkheden van actie en beleidsbeïnvloeding verhoogt, de status ook t.a.v. de achterban verhoogt enz.; de genoemde rechtszaak van het politiesyndicaat illustreert zulks duidelijk.

vraag welke belangen t.a.v. welke problemen moeten worden betrokken, in welke onderlinge verhoudingen enz.. De vraag blijft aanwezig omdat zij wordt ingegeven door de eerder besproken relationele constitutionaliteitsopvatting en de idee van responsible & responsive government die ermee samenhangt; dit wordt hierna nog verder besproken.

Hier kan worden volstaan met de vaststelling dat in de radenstructuur zelf en bij haar rollenspelers klaarblijkelijk vrede wordt genomen met de toestand zoals deze is; zulks wellicht uit zorg voor behoud van de eigen aldaar erkende machtspositie maar toch meteen onder aanvaarding van deze van de andere erkende drukkingsgroepen en in verzet tegen de erkenning van nieuwkomers. Alleen in de medische sector schijnt zulks niet het geval te zijn, zodat de radenstructuur aldaar geregeld vast loopt (1). Voor het overige heerst er terzake een relatief rustig klimaat dat bevorderlijk lijkt voor de gestage output en beleidsbeïnvloeding, en dit in tegenstelling tot de vrijwel permanente onrust die schijnt te heersen in de rangen van de klassieke staatsrechtelijke beleidsorganen, m.n. regering en parlement. Aldaar lijkt gedegen en consistente beleidsvorming te wijken voor recurrente wisselingen en te lijden onder de structureel ingebouwde, maar steeds sneller tot crisissituaties leidende behoefte aan het permanent bekampen van elkaars machtsposities. Dit brengt ons tot de slotbeschouwingen over het "constitutioneel model van de economische beleidsvinding".

---

(1) Zie o.m. Gedr.St., S., 1977-78, nr. 193/ 1 en 2; Arresten R.v.St. nr. 17751 d.d. 30 juni 1977 inzake Vereniging der Belgische Omnipracticci, Arr. R.v.St., 1977, p. 717; nr. 18.408 d.d. 2 sept. 1977 inzake V.Z.W. Belgisch Verbond der Syndicale Artsenkamers, Arr. R.v.St. 1977, p. 1066; en een advies van de Raad van State van 8 november 1977 betreffende de tellingsprocedures : T.B.P., 1978, p. 74.



#### HOOFDSTUK IV

---

#### ONTWIKKELINGSLIJNEN VAN HET CONSTITUTIONEEL MODEL.

*De constitutionele probleemstelling die in het eerste deel werd ontwikkeld, wordt thans toegespitst op de bevindingen van ons onderzoek.*

*Daartoe worden vooreerst de grondslagen van de staatsorganisatie in herinnering gebracht. Vervolgens wordt aandacht gegeven aan sommige functioneringsvoorwaarden van het constitutioneel parlementaire type. De radenstructuur wordt op dit niveau geduid en getoetst, waarbij haar plaats en haar functie t.o.v. het traditioneel parlementaire model worden geïnterpreteerd.*

# 1. De grondslagen van de staatsorganisatie.

De staatsorganisatie van het constitutioneel parlementaire type wordt gedragen door de volgende grondslagen : de leer der machtenscheiding; het representativiteitsbeginsel; het legaliteitsprincipe; het liberalisme en de territoriale decentralisatie (1). Alle gaan terug op de burgerlijke 19de eeuwse verworvenheid om te beschermen tegen excessen van machtsuitoefening, hetgeen organisatorisch implicaties had die hier worden overlopen; er zij vooraf ten overvloede vermeld dat deze grondslagen onderling samenhangen en op elkaar inspelen.

De leer der machtenscheiding, gebaseerd op de ideeën van LOCKE en MONTESQUIEU, had als onmiddellijk oogmerk de beperking der machtsuitoefening, met het oog op de vergroting der vrijheid voor de burgerij (2). In het Belgisch parlementaire stelsel betekent hij niet dat de organen van machtsuitoefening ook in de meest strikte zin gescheiden zijn - behalve, wellicht, voor deze van de rechterlijke macht. Integendeel wordt de wetgevende macht precies uitgeoefend door de Kamers én de Koning, zoals ook de ministers normalerwijze uit de parlamentsleden worden gekozen en hun zetel in het parlement behouden. De leer laat zich veeleer gelden op het gebied der onderscheiding van functies (3). De machtsuitoefening door de uitvoerende macht wordt daardoor steeds tijdelijk gemaakt en voorlopig; immers, als operationeel comité van en steunend op haar parlementaire meerderheid, moet de regering in het parlement het vertrouwen verwerven - gesymboliseerd in het investituurdebat - en permanent behouden. Bij onthouding van dit vertrouwen, wordt haar machtsuitoefening tevens beëindigd (4).

---

(1) Vgl. D. LALUMIERE en A. DEMICHEL, Les régimes parlementaires européens, Paris 1966. A. HAURIOU, Droit Constitutionnel..., a.w., p. 44 e.v..

(2) Vgl. J. BRETHER DE LA GRESSAYE, "Montesquieu, fondateur du droit public moderne", in : Mélanges en l'honneur du Professeur M. STASSINOPOULOS, Paris 1974, p. 347-362.

(3) Vgl. : M.J.C. VILE, Constitutionalism..., a.w..

(4) De bevoegdheidsreductie, samengevat in de notie "lopende zaken", die de ontslagnemende regering onmiddellijk ondergaat, zelfs indien het parlement zou kunnen verder functioneren en zonder dat reeds een nieuwe regering het vertrouwen heeft verkregen, illustreert dit scherp : t.a.v. zulke regering heeft de politieke sanctie gespeeld, en zij ervaart dit in de beperking van haar mogelijkheden van machtsuitoefening.

Op onderscheiding van functies ligt de nadruk, omdat ook het ene orgaan niet zonder het andere kan om zijn functie uit te oefenen - zoals hierna bij de bespreking van het legaliteitsprincipe aan bod zal komen. Het parlement heeft, op basis van het ook verder besproken representativiteitsbeginsel, weliswaar een preferentiële positie zodat het de regering kan sanctioneren, maar het hoofd van de Uitvoerende Macht heeft ook de bevoegdheid gekregen het parlement te ontbinden (1) - een ontbinding die niet leidt naar een dan ongecontroleerde bevoegdheidsuitoefening door de regering, maar naar de samenstelling van een volgend parlement ten aanzien waarvan de, in de regel nieuwe, regering opnieuw het vertrouwen moet winnen (2).

Het representativiteitsbeginsel vertrekt zowel van de burgers als oorsprong van de macht als van de onmogelijkheid - behoudens in een zeer beperkte kring zoals een "Landsgemeinde" - om hen rechtstreeks de macht te laten uitoefenen. Zulks dient dan te geschieden doordat zij akkoord gaan de macht te laten uitoefenen, althans door degenen die zij aanduiden en die hen tijdelijk vertegenwoordigen of representeren. Deze grondslag gaat, wat de ideeën betreft, terug op ROUSSEAU, met zijn leer van "représentation fractionnée" volgens dewelke elk individu als dusdanig een fractie van de soevereiniteit uitmaakt, en dus gegarandeerd stemrecht heeft, en aan "zijn" vertegenwoordiger een zgn. imperatief mandaat kan opleggen; wat de uitwerking betreft is deze echter gecorrigeerd door de leer der nationale soevereiniteit, volgens dewelke de natie als geheel, als collectiviteit van alle burgers, de oorsprong van de macht vormt, waardoor de stemfunctie inderdaad kan worden beperkt en vrijheid bestaat voor de representanten om hun mandaat vorm te geven zonder last of ruggespraak (3). Op het vlak van de organen komt het zwaartepunt aldus liggen bij het parlement, dat immers als het representatief orgaan bij uitstek verschijnt. Artikel 25 en 32 van de Belgische grondwet bevestigen deze grondslag (4), die tevens wordt geïllustreerd door de regel der ministeriële verantwoordelijk-

---

(1) B. MARKESINIS, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, Cambridge 1972; J. VELU, La Dissolution..., a.w..

(2) Het werd recent aangevoeld als een tekort in de traditie der lopende zaken, dat een niet-ontslagnemende regering, onder wiens verantwoordelijkheid het parlement door de Koning werd ontbonden, niet de bevoegdheidsreductie ondergaat tot de afhandeling der lopende zaken : L. NEELS, "Het leven van een Grondwet - De Kabinetscrisis 1977", in : R.W. 1976-77, k. 2177-2188; F. DELPEREE, J.T. "Au fil de la crise", in : J.T. 1977, p. 597-604.

(3) M. DUVERGER, Institutions..., a.w., p. 68 e.v..

(4) A. MAST, Overzicht..., a.w., nr.

heid t.a.v. beide kamers, en het hierna te noemen legaliteitsbeginsel. Zoals in het eerste deel reeds aangegeven, wordt de soevereiniteit in feite naar het parlement getransfereerd (1); dit blijkt ook uit het verzet tegen grondwettigheidsstoetsing van wetten door de rechterlijke macht : de parlementaire suprematie zou erdoor, beweerdelijk, worden aangetast en, in het kader van de machtscheiding zou op deze "machtsuitoefening" door rechters geen rem meer bestaan. Ook de rol van de burger kon herleid worden tot het periodiek uitbrengen van een stem - waarbij het stemrecht zelf in het kader van de redenering op legitieme wijze kon worden beperkt.

Het legaliteitsbeginsel werd hierboven reeds genoemd, omdat het inhoudt dat het optreden van de Uitvoerende Macht grotendeels is gebonden aan, en beperkt of slechts mogelijk gemaakt wordt door dit der Wetgevende Macht; immers, het vergt op dit vlak de heerschappij van de grondwet (art. 25, 2de lid G.W.) resp. van de wet. Zelfs lijkt, ten gevolge van de op het representatiebeginsel berustende voorrang van het parlement, de heerschappij der wet in België van meer absolute strekking - door het ontbreken van toetsing van wetten aan de grondwet - dan deze der grondwet.

Het legaliteitsbeginsel, zoals dit in de rechtsstaat wordt opgevat, heeft evenwel ook uitwerking naar de burgers toe : de erkenning van hun rechten en vrijheden berust op grondwettelijke basis, en beperkingen daarvan zijn slechts mogelijk bij wet (2).

De vrijheidsidee staat centraal in het politiek liberalisme, dat tevens als grondslag geldt van ons politiek regime : de reeds besproken ideeën van nationale soevereiniteit resp. legaliteit verwijzen ernaar, en bevestigen de vrijheid voor de burgers (in de beginfase althans de burgerij) als streven van de politieke beweging. Als politieke consequentie had zij ook de opvatting over de "staatsvrije sfeer" waarbinnen de individuen, niet gehinderd door overheidsbemoeienis, tot zelfontplooiing konden komen; dit impliceerde tevens een aanzienlijke terughoudendheid ten aanzien van overheids-tussenkomen in het maatschappelijk leven en een beperking van de belangen-sfeer tot dewelke de overheidszorg zich diende uit te strekken - tenzij om,

---

(1) M. DUVERGER, ibid., p. 74,

(2) Cfr. art. 6, 6bis, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 16, 17, 19, 22, 23 G.W., terwijl in art. 12, 13, 15, 17 (2de zin), 18 (1ste lid), 19 (1ste lid, laatste zinsnede), 20 (2de zinsnede) en 23 (in fine) zelfs de wetgever op sommige punten onbevoegd wordt gemaakt.

zoals door afschaffing van gilden en corporaties, de individuele vrijheid te doen toenemen : deze inspiratie leidde tot een aanzienlijke emancipatie t.a.v. vroegere politieke en sociale machtsuitoefening - vooral de monarchale die, aldus DUVERGER, op paternalistische leest werd geschoeid. COUWENBERG wijst er voorts op dat, toch, een principiële vermaatschappelijking optrad van het staatsdoel door de bescherming van de dominerende rechtsgoederen van leven, vrijheid en eigendom. Vooral de vrijwaring en stimulering van de individuele eigendom heeft kans gegeven de nieuwe, hierop gebaseerde, machtsverhoudingen te laten ontwikkelen - zodat deze bepalend konden worden.

Tenslotte werd de idee van territoriale decentralisatie genoemd als grondslag van de staatsorganisatie van het constitutionele parlementaire type. Reeds in het eerste grondwetsartikel wordt ernaar verwezen; zij berust op de gezonde idee dat het, zelfs binnen een qua uitgestrektheid beperkt nationaal grondgebied, zinvol blijft lokale onderscheiden belangenkringen te onderkennen waarvan de regeling kan worden waargenomen door lokale besturen mits aan twee voorwaarden is voldaan. De eerste is dat ook die machtsuitoefening, op gemeentelijk en provinciaal vlak, grotendeels beantwoordt aan de eerder genoemde grondslagen van nationale machtsuitoefening; de tweede voorwaarde veronderstelt dat de lokale of provinciale machtsuitoefening zich houdt binnen het kader van de nationale (art. 108 G.W.).

Samenvattend zou men kunnen stellen dat het regime dus berust op de konfrontatie tussen een rechtstreeks verkozen, delibererend en wetgevend orgaan met de grootste bevoegdheden en een preferentiële positie aan de ene zijde, en een operationeel comité met uitvoeringstaken, aangegeven door en binnen de grenzen van door het wetgevend orgaan vastgelegde normen : de verhouding parlement - regering, die op de gedecentraliseerde niveau's enigszins terug verschijnt tussen provincieraad en bestendige deputatie, en gemeenteraad en college van burgemeester en schepenen. In deze organisatievorm is er een scheiding mogelijk tussen de politieke functie waarvan het zwaartepunt ligt bij de eerstgenoemde organen, en de bestuurlijke functie : deze ligt bij de zgn. operationele comité's.

De verantwoordingsplicht is hierbij gelokaliseerd en, reeds daardoor, beperkt : zij rust op de uitvoerende organen tegenover de verkozen en delibererende organen, zodat referendum en actio popularis in dit schema niet passen : de "natie" ageert door het uitbrengen van haar stem. De gehele

organisatie heeft een beperkte taakstelling : slechts wat de verkozenen als dusdanig zouden aanduiden als algemeen belang voor de nationale organen, en als provinciale of gemeentelijke belangen voor de gedecentraliseerde organen. Zelfs daaraan is nog een niet-overschrijdbare grens gesteld uit hoofde van de rechten en vrijheden van de burgers die hen een sfeer, vrij van staatsinmenging zou garanderen : het recht ongemoeid te worden gelaten.

Dienvolgens had ook de gehele staatsorganisatie, een beperkte reikwijdte : haar "hoge", ver van de dagelijkse maatschappelijke problemen staande taakstelling kon ermee volstaan zich te legitimeren vanuit de burgerij : de beperkingen van stemrecht, verenigingsrecht e. dgl. werden gemotiveerd met de opvatting dat alléén de burgerij in staat kon worden geacht het algemeen belang te kunnen beoordelen en behartigen, zelfs in die mate dat de massa als het ware tegen zichzelf diende beschermd te worden door haar expressie te beperken of verhinderen.

## 2. De functioneringsvoorwaarden van de staatsorganisatie.

De genoemde ideologische grondslagen verwijzen, in onze opvatting, in werkelijkheid tevens naar functioneringsvoorwaarden voor het eruit voortvloeiend model van staatsorganisatie.

Als eerste van dergelijke voorwaarden kan wellicht genoemd worden de beperking van de kring der betrokkenen, door middel van cijskiesrecht en/of geslachtelijk bepaald kiesrecht : de beperking van monarchale machtsuitoefening door de burgerij was de beslissende stap van de 19-eeuwse ontwikkeling, die niet moest inhouden dat de brede massa's daarbij rechtstreeks werden betrokken (1). De latere uitbreidingen van het stemrecht vonden plaats op een ogenblik dat het stelsel zelf voldoende "opvangcapaciteit" had om deze verandering te verwerken : door hun integrerend effect, verlegden zij de kaarten niet wezenlijk (2).

---

(1) Zie over deze functioneringsvoorwaarden : M. DUVERGER, Janus, a.w., o.m. p. 42 en J. HABERMAS, Strukturwandel..., a.w., p. 76 e.v., 95, 101, en 263 e.v..

(2) Ibid., p. 41.

inzet van de massa die zowel materieel (vb. dienstplicht) als ideologisch (vb. de vertrouwensrelatie) was. De indruk dat dit alles ten gunste kwam van de vrije economische ontwikkeling van de burgerij, en gepaard ging met de sociale onderdrukking van de massa, kon op duur niet meer worden tegengesproken.

Tenslotte kan worden aangemerkt dat de uitgevoerde staatstaak weliswaar stopte vóór de rechten en vrijheden van de burgers - maar dat uitsluitend de economisch gegoede burgerij deze rechten en vrijheden kon beleven of uitoefenen, terwijl zij t.a.v. de massa louter formeel bleven en niet operationeel waren : zo ontstond de beweging naar verwerkelijking van de rechten en vrijheden - gesymboliseerd in het stemrecht, de verenigingsvrijheid, de expressievrijheid en, later, de sociaal-economische rechten.

### 3. Wijzigingen op het niveau der grondslagen.

De genoemde grondslagen hebben aldus ook aanzienlijke wijzigingen ondergaan.

Het beginsel der machtscheiding is als organisatieprincipe onder grote druk gekomen : de politieke partijen hebben het gehele politieke leven gepenetreerd op een zodanige wijze en schaal - tot en met systematische politieke benoemingen toe - dat, dwars doorheen de formele onderscheidingen, allianties lopen van partijpolitieke aard. Ook de representatie, waarvan gedurende enige tijd werd volgehouden dat zij een abstracte "natie" tot uitdrukking bracht, is dienvolgens gewijzigd : de sociaal-economische tegenstellingen die bij de politieke emancipatiebeweging van 1830 gehandhaafd bleven en zelfs werden versterkt, leidden tot een opsplitsing van de abstracte "natie" in zeer konkrete belangengroepen die onderling strijdende belangen representeerden en promoveerden : ook deze werkten dwars doorheen de formele onderscheidingen, minstens t.a.v. de uitvoerende én de wetgevende macht.

Het beginsel der machtscheiding hing samen met het representatiebeginsel, volgens hetwelk aan de volksvertegenwoordiging in de Kamers een preferentiële positie toekomt, met het legaliteitsbeginsel, volgens hetwelk de wet in de regel de basis moet geven zonder dewelke de regering niet kan optreden, en met de liberale ideologie, volgens dewelke de staatsorganen een onderhoudingsplicht hebben t.a.v. de maatschappelijke aangelegenheden; deze visie



vloeide samen in een zwakke staat die de economische ontwikkeling in liberale zin de beste mogelijkheden zou geven.

Ook het representatiebeginsel onderging aanzienlijke wijzigingen. In een eerste fase werd ervan uitgegaan dat het volledig uitwerking kon vinden via beperkte verkiezingen voor de Kamers, hetgeen kon leiden tot een sociaal-economisch relatief homogene volksvertegenwoordiging, die minstens haar onderlinge tegenstellingen niet behoefde te tonen: de onderwerpen die daartoe aanleiding konden geven werden immers in liberale zin niet beschouwd als behorend tot hun staatstaak. De uitbreiding van het stemrecht bracht hierin wijziging: nu kwam de tot dan toe politiek onder de tafel gehouden sociaal-economische discussie, in eerste instantie vooral het sociale luik, rechtstreeks in het politieke forum. De scherpe verhoudingen waartoe de strijd voor het afdwingen van stemrecht aanleiding had gegeven hadden immers onder tusschen bewegingen op gang gebracht in rechtstreekse oppositie tegen het regime zelf waarin de sociaal-economische achterstelling op één lijn werd geplaatst met het politieke "onvermogen"; deze streefden én een sociaal-economische ontvoogding na (socialisme), eventueel binnen de parlementaire democratie (via het stemrecht), maar desgevallend ook daarbuiten (1): hier heeft toen de parlementaire democratie zichzelf weten te vrijwaren door haar reeds vermelde opvangcapaciteit: de uitbreiding van het stemrecht heeft de betrokken bewegingen toen perfect geïntegreerd in de vooropgestelde spelregels. Op termijn heeft dit geleid tot een nieuwe spanning: de verworven formele politieke gelijkheid bleek helemaal niet te leiden tot de gewenste maatschappelijke en economische gelijkheid: was de indruk ontstaan dat de politiek en economische organisatie op dezelfde beginselen berustten van gelijkheid, vrijheid, pluralisme, mededinging en vertegenwoordiging, dan bleek t.a.v. de economische verhoudingen een bijna absolute vrijheidsidee en de liberale onthoudingsidee te impliceren dat deze verhoudingen door de politieke hefboom niet konden of hoefden te worden gewijzigd. De door BAGEHOT beschreven reactie bleef dan ook niet uit: zij uitte zich in groepsvorming over de gehele sociaal-economische sektor: syndikale, koöperatieve en mutualistische bewegingen zijn de voortrekkers hiervan, elk op hun eigen terrein.

---

(1) Vgl. BAGEHOT, a.w., p. 277 e.v., reeds aangehaald in het begin van dit deel. Vergelijk de aangehaalde werken van CHLEPNER en NEUVILLE.

Van een abstrakte representatie evolueerde men daardoor naar een vergaande en soms versnipperde belangenrepresentatie; minstens moest op twee fronten worden gestreden : het politieke was belangrijk, maar bleek minder greep te hebben op het sociaal-ekonomische, dat een eigen leven bleef leiden. De algemeen-politieke representatie en synthesevorming kon daarop moeilijk vat krijgen : ook t.a.v. de bedrijven en patroons werden belangengroeperingen opgericht, die zich niet eens meer om algemene synthesevorming dienden te bekommeren. Gaandeweg moest ook het politieke forum met dit verschijnsel rekening houden : in perioden van ekonomische hoogconjunktuur en groei kan zulks vorm krijgen door een gedeelte van de opbrengst daaryan, - byb. onder de vorm van in het eerste deel besproken sociale wetgeving en daarmee gepaard gaande materiële voordelen - te spreiden en in perioden van krisis doordat dan de ekonomische agenten zelf een sterkere staat van doen hadden, die, al was het maar via overheidsbestellingen e.dgl., in het ekonomisch leven zelf een rol zou komen spelen. In deze ontwikkeling wordt zichtbaar hoe de partijen - gericht op het politieke forum - en de vakorganisaties e.dgl. - gericht op het ekonomische forum, eerst per bedrijf, later per streek en per sector - eigenlijk in elkaars armen zijn gedreven : het verschijnsel der verzuiling vindt hierin mede zijn grondslag, en versterkt de twee reeds gesignaleerde tendenzen : enerzijds de doorbraak van de abstrakte representatie-idee, en anderzijds van het klassieke schema van machtscheiding. Volgens dit laatste, in combinatie met het legaliteitsbeginsel, werd de rol van de regering vrijwel beperkt tot de uitvoering der wetten : het direct re(a)gerende en operationele comité dat de regering kon zijn was voor zijn optreden gebonden aan het loodzware wetgevend apparaat. En dit schema was uitstekend geschikt voor de klassieke wetgeving in een burgerlijke staat, vooral van burger- en strafrechtelijke aard, en op zichzelf niet of veel minder voor andere dan de "liberale" staatstaken (1). Bij uitbreiding van deze laatste, onder druk van de omstandigheden en dus ongeordend, verglijdt het zwaartepunt van de wetgevende naar de uitvoerende macht en verwordt het legaliteitsprincipe snel tot een formele maar nauwelijks inhoudelijke - en dus ook veel minder rechtsbeschermende binding (2). In plaats van algemeen regelende normen, zoals in de liberale opvatting mogelijk was, worden

---

(1) M. DUVERGER, a.w., p. 59-60.

(2) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Pouvoir de fait..., a.w..

de wetten herleid tot de creatie van mogelijkheden voor de executieve om zelf regelend op te treden - een trend die op schrille wijze geïllustreerd wordt door zgn. volmachten, maar tevens door kaderwetten, raamwetten en andersoortige delegaties of habilitaties (1). De regering zelf leent zich, door deze ontwikkeling, ook tot mikpunt van pressies van de vermelde belangengroepen die, buiten de algemene representatie en synthesevorming op het parlementaire vlak, zich met hun konkrete, soms geïsoleerde belangen tot haar richten. Immers, zij heeft zelf, "wettelijk", veel meer beleidsruimte gewonnen; zij geeft in haar samenstelling ook een indruk van representativiteit qua geografische spreiding en belangensferen binnen de samenstellende partijen (2); en zij leidt een ontzaglijke "vierde macht", de administratie, die op haar beurt bij haar uitvoeringstaken ruimte heeft gekregen, en o.m. door het stelsel van politieke benoemingen vatbaar is voor beïnvloedingen (3). Op die wijze komt men tot een situatie waarin het liberalisme, althans in de feiten, wordt opgegeven en overheidstussenkomsten zich gaan spreiden over een veel breder maatschappelijk terrein, m.n. van sociaal-ekonomische aard. Meer bepaald treft men in de na-oorlogse periode een gezamenlijke bekommernis, m.n. de ekonomische expansie, waarvan blijkbaar werd verwacht dat zij de sociaal-ekonomische ongelijkheid zou milderden of opheffen doordat zij de te verdelen massa aanzienlijk zou vergroten. In deze periode leek het mogelijk aan alle tot de overheid gerichte vragen te voldoen doordat de ekonomische ontwikkeling schier oneindige provenu's scheen op te leveren : de overheid zou daarover de beschikking kunnen krijgen en voelde zich, onder de eerder beschreven pressies, dus in staat zulks te doen (4). Daarmede veranderde ook de overheids-

---

(1) L. NEELS, "Enige constitutionele vragen bij de wetten van 4 en 5 augustus 1978", in : R.W. 1978-79, k. 1729-1736.

(2) H. VAN IMPE, "De Belgische regering....", gec..

(3) "Het benoemingsbeleid en het vraagstuk van de machtsverdeling", Themanummers CIVIS MUNDI 1974, met o.m. L. HUYSE, "Patronage en makelarij in het Belgische benoemingsbeleid", p. 222-228. Vgl. ook A. DE LAUBADERE, "L'administration concertée", in : Mélanges STASSINOPOULOS, a.w., p. 407-424 en J.-M. AUBY, "Les aspects nouveaux du pouvoir réglementaire de l'administration, en Droit Administratif français", ibid., p. 9-24.

(4) Vgl. DUVERGER, a.w., p. 162 : "Les succès matériels du capitalisme ont probablement plus d'action encore sur le développement d'un consensus général"; J. HABERMAS, Strukturwandel..., a.w., p. 266.

benadering van het klassieke gezagsmodel naar een interventiemodel op basis van samenspraak en overleg : de staat kon sterker worden door de belangengroepen aan zich te binden via de hen verstrekte voordelen, zodat er geen bezwaar leek tegen een verregaande samenwerking met deze organisaties op alle niveau's - zoals in het tweede deel tot uiting is gekomen (1). Het overleg of de zgn. conferentiedemocratie leek aldus de oplossing...

Echter, tegelijk blijkt deze binding, en de schaal waarop zij werd gerealiseerd, noodzakelijk te zijn geweest voor de handhaving van het formele model van de parlementaire democratie. Op zich was dit onvoldoende bij machte gebleken - vooral DUVERGER beschrijft dit indringend - de sociaal-ekonomische en politieke ontwikkeling te volgen. Het had aldus een uitgebreid stelsel van raden, commissies, colleges, conferenties en dergelijke gegenereerd waar, op meer beperkte schaal, in kleinere kringen, met meer beslotenheid de nieuwe taken konden worden voorbereid, vervuld of uitgevoerd. Voor de "bemanning" daarvan was meestal een beroep gedaan op de neven-organisaties van de partijen, terwijl het stelsel zelf mee de voordelen scheen op te leveren of te verdelen die de ekonomische expansie meebracht (2).

Tenslotte zij, kort, melding gemaakt van de bizarre ontwikkeling van de territoriale decentralisatie. In de klassieke werken reeds worden gegevens beschreven die de indruk wekken van bijna een feitelijke ontmanteling van de lokale besturen : hun autonoom bevoegdheidsterrein is, tengevolge van de ontwikkelde aktieve beleidsvoering van de centrale overheid, aanzienlijk ingekrompen en hun werksfeer is grotendeels vanuit het centraal bestuur gedetermineerd. Het lijkt een terrein voor experimentering waarop beleidswisselingen vanuit de centrale instellingen zonder meer vat hebben : de

---

(1) Cfr. "Um den Verteilerschlüssel, nach dem dabei verfahren wird, ringen die öffentlichen Verbände mit legislative und Exekutive" : J. HABERMAS, ibid., p. 266.

(2) Een o.i. gelijkaardige ontwikkeling deed zich voor met de zgn. instellingen van openbaar nut of "parastatalen" t.a.v. de klassieke administratie.

ideeën over federatievorming (art. 108bis G.W.) waren nog maar goed en wel doorgedrongen, of men benaderde het geheel weer vanuit gemeentefusies (W. 30 dec. 1975); zopas stond nog de afschaffing van de provincies in een regeerakkoord, en de oprichting van subgewesten; gewesten en gemeenschappen lijken thans als territoriaal resp. persoonlijk - gedecentraliseerde entiteiten aan erkenning en "definitieve" uitbouw toe.

#### 4. Beoordeling van het beschreven model.

De soepelheid en het ingenieus karakter van het parlementair model kwam ook hier weer tot uiting, door het sterk wervend ideologisch element dat haar kenmerkt. De overgang in de 18-19de eeuw van monarchale naar parlementaire regimes, onder de vorm van constitutionele parlementaire monarchieën, wordt door DUVERGER beschreven als een graduele transformatie... "par ce camouflage de la substitution d'un système à un autre, qui sauveait les apparences" (1) : voor de nieuwe lichterling beantwoordde dergelijk stelsel aan haar verzuchtingen, omdat de ongebreidelde koninklijke macht werd beperkt, terwijl de conservatieve generatie in het nieuwe regime toch nog monarchale trekjes vond die, het zij gezegd, inderdaad aan sommige koningshuizen mogelijkheden bood tot het voeren van een actieve politiek van het Hof. Maar het model kon de capaciteit niet worden ontzegd op bijzonder soepele wijze dergelijke ambivalentie te kunnen verwerken, de formele politieke gelijkheid slechts langzaam te laten doorwerken op het maatschappelijk resp. sociaal-ekonomische terrein, en vele en belangrijke institutionele ontwikkelingen mogelijk te laten die van het model afwijken en het gelijktijdig schijnen te schragen.

Immers, in werkelijkheid hebben vrij fundamentele wijzigingen plaats gegrepen - maar zonder dat deze geacht werden de basistruktuur van het parlementair regime aan te tasten; de belangrijkste wijziging, wat onze studie aangaat, betreft het feit dat het niet meer is gekenmerkt door één representativiteitslijn die via algemene periodieke verkiezingen doordringt tot parlement en regering; deze situatie lijkt nu vervangen door een uitwaaiering

---

(1) a.w., p. 54; J. HABERMAS, Strukturwandel..., a.w., p. 265.

van "representativiteitsmomenten" over de gehele politieke kringloop, en dit zonder grondige of vergelijkbare legitimering via verkiezingen, maar op feitelijke wijze. Deze wijziging hangt samen met, en is mede mogelijk gemaakt door de wijziging der staatstaak : "Anstelle der formellen muss vielmehr eine materielle Garantie treten, die den Interessenkompromissen programmatisch Regeln einer Justitia Distributiva vorzeichnet: so fällt etwa die Aufteilung der Sozialproduktzuwachses zunehmend in die Kompetenz politischer Instanzen. Um den Verteiler-schlüssel, nach dem dabei verfahren wird, ringen die öffentlichen Verbände mit Legislative und Exekutive" (1). Van deze, o.i. vrij fundamentele wijzigingen, zijn de beschreven en vergelijkbare raden en commissies, het uiterlijke teken : overal verspreid, vrij slordig geregeld, soms dubieus wat de legitimering van hun representativiteit betreft, en voorkomend op alle plaatsen van de politieke structuur, vormen zij een fundamenteel van het parlementair model afwijkend corps. Toch wordt hun bestaan getolereerd en uitgebreid, en wordt de werkwijze van raadpleging-en-overleg, en onderhandeling vaak reeds als wezenlijk kenmerk aanvoeld van de wijze waarop de staatsorganen functioneren. Opvallend daarbij is dat het verschijnsel wordt geduid als een louter neveneffect, dat niet van aard wordt geacht het parlementair model te hinderen, in de weg te staan of te schragen. Ook hieruit blijkt de blijvende ideologisch-wervende kracht van de parlementaire regimes, die om hun mondiale superioriteit worden geroemd, en verheven schijnen te worden geacht boven de invloeden van dergelijke "onderhuidse" ontwikkelingen.

Terzake is opvallend dat een recente Franse poging om (weliswaar t.a.v. een presidentieel regime) een systeem van belangenrepresentatie op het niveau van de Senaat expliciet te organiseren, werd afgewezen (2). Alleen Ierland heeft, als enige Lid-Staat van de Europese Gemeenschap,

---

(1) J. HABERMAS, ibid., p. 266; M. DUVERGER, a.w., p. 125-126.

(2) Voorgesteld werd de Senaat samen te stellen uit 173 onrechtstreeks verkozen leden die de territoriale gemeenschappen (resp. Frankrijk, Guadeloupe, Guyana, Martinique en Réunion en de "territoires d'outre-mer") zouden vertegenwoordigen, 4 door de buiten Frankrijk verblijvende onderhorigen verkozen leden, en 146 leden, ter vertegenwoordiging van de economische, sociale en kulturele belangen, door de onderscheiden daarvoor representatieve organismen aangeduid. Het voorstel werd verworpen bij het referendum van 27 april 1969, met 50, 98% van de uitgebrachte stemmen : G. BERLIA, "Chronique constitutionnelle et parlementaire française" in R.D.P., 1969, p. 451-486. In Groot-Brittannië is een vergelijkbaar stelsel voorgesteld door de "PEP : Political and Economy Planning" : Reshaping Britain, om het Hogerhuis te laten bestaan uit 20 leden, te benoemen door vakbonden, 20 door de werkgeversfederatie, 20 door de regering en 100 door andere, erkende, belangenorganisaties. Ook in Nederland werden vergelijkbare voorstellen geuit : J.W. COUWENBERG, Westers..., a.w., p. 47 en J. VAN PUTTEN, Demokratie in Nederland, Utrecht 1975, p. 233 e.v..

een Senaat met expliciete belangenvertegenwoordiging (1). Ook opvallend lijkt ons dat sommige overheidstaken zijn toegewezen aan geïntegreerde supranationale instanties met verregaande bevoegdheden, doch met een overwegend technokratische structuur, zoals de E.G. - waarbij men weliswaar een organigram hanteert dat verwijst naar een parlementair model, doch zonder dat dit als dusdanig funktioneert (2).

Kortom, het constitutioneel model van de parlementaire organisatie schijnt zelfs voldoende soepelheid te hebben om in de eigen structuur elementen te genereren die, op zich beschouwd, daarin niet zouden passen of er zelfs strijdig mee zouden kunnen geacht worden. Dit alles, klaarblijkelijk, zolang zulks niet te expliciet en openlijk op het parlementaire niveau wordt uitgebouwd (vgl. het Franse voorbeeld), of niet geschiedt in bijzondere, m.n. supranationale omstandigheden. Zoals eerder betoogd, dient deze vaststelling o.i. te worden geïnterpreteerd in deze zin, dat de "verdoken" structuur van raden en commissies een aantal thans noodzakelijk geachte functies waarneemt die de organen van het parlementaire model niet, of niet in dezelfde mate aankunnen.

Tot deze functies werden in deze studies voornamelijk gerekend :

- het nader betrekken van "betrokkenen" bij de voorbereiding, totstandkoming of uitvoering van beleidspunten.
- het verwerven van kennis op konkretere punten, hetzij vanwege deskundigen, hetzij vanwege "betrokkenen".
- de integratie van sommige belangengroepen bij beleidspunten waaraan deze bijzonder belang hechten.

---

(1) De Seanad Eiream, met enigszins beperkte bevoegdheden, wordt verkozen via getrapte verkiezingen door slechts ongeveer 850 kiesgerechtigden, en bestaat uit : 11 leden aangeduid door de Eerste Minister, 6 leden verkozen door de universiteiten, en 43 ter verdediging van onderscheiden beroepsbelangen ("panels"): cultuur en opvoeding (5), landbouw (11), industrie en handel (9), arbeid (11) en administratie (7).

(2) Vgl. J. MARTENS, "Die rechtsstaatliche Struktur der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", in : EuR. 1970, p. 209-231, en : M. ZULEEG, "Die Anwendbarkeit des parlamentarischen Systems auf die Europäischen Gemeinschaften", in : EuR., 1972, p. 1-15; D. NORRENBURG, "Un modèle institutionnel déficient : la communauté européenne", in : Res Publica 1976, p. 203-214. Nochtans bestaan ook in de Europese Gemeenschappen talloze consultatieve organen : M. AYRAL, "Essai de classification des groupes et comités", in : R.M.C. 1975, p. 330-342.

Soms zijn deze wel eens anders, op badinerende wijze, gerangschikt; naargelang een beoogd of althans bereikt effect werd dan gesproken van een alibi- of afschuiffunctie - om de verantwoordelijkheid voor een beslissing op een commissie te kunnen afschuiven ("Dekor- und Feigenblattfunktion"); een ijskast-functie - om een moeilijke beslissing te kunnen uitstellen; en een inkapselings-functie - om mogelijke tegenstanders van het beleid bij voorbaat monddood te maken door hen bij de advisering te betrekken (1).

M.b.t. deze functies, moet men vaststellen dat het parlementair model t.a.v. georganiseerde belangengroepen, en in een tijd van overheidsinterventionisme zelf niet de structuur schijnt te hebben gehad om hierop in te spelen, maar wel een structuur vertoonde die toeliet hieraan tegemoet te komen via parallelle organen, zonder dat in een eerste fase zulks het parlementair model zelf zou aantasten (2). Daarvoor werd het syntetisch karakter van het parlementair model - één representatiemoment en een structuur die slechts werkzaam is bij bereiken van konsensus - gekoppeld aan onafhankelijke, slechts op beperkte konsensus van "betrokkenen" gerichte organen, die beperkte en konkrete problemen konden afhandelen.

Zeker lijkt ons dat de synthesevorming, en de globale maatschappelijke konsensus daaronder leed (de precaire toestand der openbare financiën kan als teken daarvan worden aangemerkt); de grote reductie waarmede zij plaats vond via de globaal-parlementaire representatie heeft de plaats geruimd voor verfijningen op konkrete terreinen, maar ongetwijfeld ten koste van de efficiëntie van de globale synthesevorming. Naar onze mening is dit een aangelegenheid die wordt afgedekt door een globaal gevoel van tevredenheid over de materiële voordelen

- 
- (1) G.H. SCHOLTEN, "Politisering en het krakende radenwerk", in : Politisering van het openbaar bestuur, 's. Gravenhage 1974, p. 108 e.v.; J. VAN PUTTEN, "Adviesorganen", in : A. HOOGERWERF (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan de Rijn 1978, p. 233-247.
- (2) Naar onze mening, zoals hoger aangegeven, een fase van economische expansie waarin niet de ongelijkheden werden opgeheven, maar wel iedereen kon bedacht worden met een groter aandeel in de materiële welvaart : vgl. M. DUVERGER, Janus, a.w., p. 162 : de oppositie tegen de structurele ontwikkelingen zelf, o.m. de verglijding van het parlementair regime, neemt dan af.



die het stelsel schijnt op te leveren of te verdelen - en die in de komende jaren, in toestanden van toenemende schaarste en dienvolgens toenemende onvrede over het kariger toebedeelde gedeelte, wellicht tot uiting kan komen. In die omstandigheden kan de vraag of de gekozen methoden van besluitvorming ook bij machte zijn om het beleid te verwezenlijken dat de burgers wensen, pregnante aspecten krijgen (1). Thans wordt zij ontweken doordat voor de betrokkenen de voordelen van hun positie in het systeem rechtstreeks voelbaar zijn en in oorzakelijk verband worden geacht met de verworven positie - onafhankelijk of deze zich situeert in één van de (of in alle) vier door VAN DEN DOEL als volgt gekarakteriseerde besluitvormingsmodellen (2) :

- de overlegdemokratie : onderhandelingen tussen de betrokken organen en personen, teneinde een onderhandelingsuitkomst te verkrijgen die door zoveel mogelijk betrokkenen wordt aanvaard (3).
- de referendumdemokratie : het onderhandelingsresultaat wordt bekrachtigd door het houden van stemmingen waarbij de stem van de betrokkenen bindend is.
- de representatieve democratie : de onderhandelingen en meerderheidsbeslissingen worden opgedragen aan gekozen vertegenwoordigers, die onderling concurreren om de steun van de betrokkenen.
- de uitvoerende burokratie : benoemde ambtenaren voeren de door het parlement en het kabinet genomen beslissingen al dan niet uit.

---

(1) Vgl. J. VAN DEN DOEL, Demokratie..., a.w., p. 202.

(2) Ibid., p. 33 e.v..

(3) Als kanttekening kan worden aangemerkt dat de Belgische wetgever, inzake de regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (W. 19 dec. 1974, B.S. 24 dec. 1974) een niet zeer klaar onderscheid hanteert tussen onderhandeling (hfdst. II) en overleg (hfdst. III); het schijnt te slaan op de omvang van de behandelde problemen, en dus een bevoegdheidskwestie te zijn, terwijl de "voorbereidende werken" het onderscheid situeren in het resultaat van de verschillende procedures. Zo zou overleg eindigen met een tot de overheid gerichte gemotiveerde resolutie en vooral worden toegepast voor "het onderzoek van de gewone zaken met een organiek karakter in het bestuursleven"; onderhandeling zou eindigen in een voor de overheid bindend protocol, alhoewel dat, zoals de Raad van State aanmerkte, slechts een politieke betekenis zou hebben : Gedr.St., K., 1970-71, nr. 889/1, p. 6 en Gedr.St., S., B.Z. 1974, nr. 367/2, p. 3. De wet van 19 dec. 1974 werd nog steeds niet in toepassing gesteld : Gedr.St., K., B.Z. 1979, nr. 4-V/N.3, p. 11.

Deze vormen, aldus VAN DEN DOEL, komen in combinatie voor (1) - een stelling die zeker door ons onderzoek wordt bevestigd (2); zelfs lijkt het ons dat binnen het vierde model de uit te voeren beslissingen niet steeds uit het derde model hoeven te komen (3). De vraag naar de doelmatigheid van de raden en commissies zoals zij thans zijn georganiseerd is hiermee gesteld, maar kan in deze, constitutioneel-juridische studie geen antwoord krijgen.

In de criteria die voor beantwoording van dergelijke vraag worden naar voor geschoven (4), vindt men echter gelijkenissen met de criteria die wij hierna, als beslissende vraag in onze zgn. relationele constitutionaliteitsopvatting, zullen behandelen : politieke controle, openheid van structuur, openbaarheid, participatiestimulans en machtsspreiding (5).

Immers, de in het eerste deel van onze studie besproken relationele constitutionaliteitsopvatting is gekarakteriseerd als normatief : zij impliceert een optimale combinatie van vrijheid en gelijkheid - formele en, steeds meer, ook materiële ; op het vlak van de staatsorganisatie leidt zij slechts tot een voldoende democratische legitimering daarvan indien deze zodanig is gestructureerd en funktioneert, dat iedereen op voet van gelijkheid de mogelijkheid kan verwerven betrokken te worden bij de beslissingen waarvan hij of zij de gevolgen ondervindt (6).

---

(1) Ibid., p. 202.

(2) Zie hoger, deel III, hoofdstuk III, "Hoofdkenmerken...", p. 274 e.v..

(3) Bij VAN DEN DOEL vindt men zulks trouwens o.i. erkend in de uitgebreide behandeling hiervan op p. 166 e.v. en p. 196.

(4) Vgl. Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, Instituut voor Bestuurswetenschappen, 's Gravenhage, 1975, 2 dln.

(5) Ibid., deel 2, p. 239 e.v.; Rapport n<sup>o</sup> 6 van de Voorlopige Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, De organisatie van het openbaar bestuur, 1975, p. 114 e.v.; H. SCHELTEMA, "Raden en Commissies", gec.; vgl. J. VAN PUTTEN, Democratie, a.w., p. 153.

(6) Vgl. J. VAN PUTTEN, ibid., p. 153 e.v.; R.A. DAHL, After the Revolution, New Haven, 1970, p. 64 : "the principle of the affected interests".

De eerste aangelegde toets is de politieke controle : de noodzaak dat over de inhoud, totstandkoming en uitvoering van het beleid, verantwoording wordt afgelegd t.a.v. vertegenwoordigende, representatieve organen, die de verantwoordelijken voor het beleid sanctioneren. In het staatsrecht wordt deze toets voornamelijk, zoniet uitsluitend gezien in de ministeriële verantwoordelijkheid (1). Hoewel het preventief effect ervan niet mag worden weggecijferd wordt algemeen toegegeven dat zij niet langer voldoende kan worden geacht om het parlement de kontrolemogelijkheden te geven die het zou moeten hebben : vergleden legaliteitsopvatting, uitgedeind terrein van overheidsoptreden, partijpolitieke disciplinering en dergelijke eerder beschreven verschijnselen hebben de effectuering ervan niet verbeterd, integendeel. Ook de sterk gegroeide uitvoeringstaken, hetzij in omvangrijke departementen (2), hetzij in meer autonome instellingen van openbaar nut, heeft de ministeriële verantwoordelijkheid niet beter uitvoerbaar gemaakt (3). De centrale plaats van het concept van ministeriële verantwoordelijkheid heeft, aldus SCHELTEMA, een beklemmende organisatorische consequentie, m.n. een vrij strikt hiërarchische uitbouw van alles wat onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Welnu, dergelijke uitbouw is niet meer operationeel voor de huidige overheidstaken; hij is in de praktijk ook reeds vaak verlaten, hetgeen heeft bijgedragen tot de uitholling der ministeriële verantwoordelijkheid (4). Ook aan de input-zijde van de politieke kringloop kan een dergelijke ontwikkeling worden onderkend : volgens het klassieke concept verloopt deze immers steeds via de representatieve kamers, zodat vanzelf de globale synthese tot stand komt en de ministeriële verantwoordelijkheid wordt gedekt. In de praktijk is dit niet langer zo, nu én ministers én administratie vaak beleidsruimte hebben gewonnen in een zeer "losse" verhouding t.a.v. parlement en legaliteit.

- 
- (1) H.R. VAN GUNSTEREN, Denken over politieke verantwoordelijkheid, inaugurale rede, 1974; C.H.F. POLAK, "De ministeriële verantwoordelijkheid en verantwoording", in : Bestuurswetenschappen, 1979, p. 1-20.
  - (2) Zie recent : K.B. 17 april 1979 tot oprichting van vier ministeries van de Gemeenschappen en van de Gewesten, B.S. 19 april 1979.
  - (3) H. SCHELTEMA, Raden..., gec..
  - (4) Ibid. Scheltema vindt overigens dat hij nog verder dient te worden verlaten t.g.v. zelfstandige bestuursorganen voor de beleidsuitvoering die aan de ministeriële verantwoordelijkheid zou ontsnappen, zodat deze op meer bevredigende wijze zou kunnen functioneren t.a.v. de beleidsvorming.

De structuur van raden en commissies is o.i. op dit punt niet voor eenduidige interpretatie vatbaar. Zeker plaatst zij in de gehele kringloop van beleidsvoorbereiding tot -uitvoering personen en organisaties in een positie om politieke controle uit te oefenen; ook hiervan zal wellicht een preventief effect kunnen uitgaan. Maar zij lijkt ons toch niet te beantwoorden aan twee essentiële bijkomende voorwaarden om van een bevredigende aflegging van verantwoording te kunnen spreken.

Vooreerst is de samenstelling van de raden en commissies, zoals beschreven, lapidair tot arbitrair en gaat zij, in een meerderheid van gevallen, terug op sterke organisaties die door de overheid zelf worden aangeduid zonder enige of voldoende democratische legitimering. Vervolgens geschiedt de politieke controle in de radenstructuur, voorzover zij er geschiedt, in de beslotenheid van de raden en commissies, en mist zij de openbaarheid met dewelke de politieke verantwoordingsplicht wezenlijk samenhangt.

Bij deze eerste toets moeten wij dus besluiten dat slechts in zoverre van een eventuele verbetering van de politieke controle door de hier onderzochte organen zou kunnen worden gesproken, als wordt uitgegaan van en volstaan met de opvatting volgens dewelke de verantwoordingsplicht genoegzaam wordt vervuld, indien zij plaats vindt t.a.v. de vertegenwoordigde organisaties. Welnu, dergelijke opvatting lijkt ons de demokratienorm, zoals in deze uiteenzetting begrepen, niet te verwezenlijken : de parallele structuur gaat, als ontdubbeling van de parlementair - administratieve structuur, maatschappelijk terug op oligopolies die de betrokkenheid van al de betrokken burgers niet steeds schijnen te optimaliseren.

De tweede toets is de openheid van structuur, in de zin van toegankelijkheid en overzichtelijkheid. Onmiddellijk kan worden aangeknoopt bij het vorige : de parallele structuur is, zeker vergeleken bij de parlementaire, mogelijk nog minder open van structuur : reeds de "zichtbaarheid" ervan is beperkt; ook hier weer kan van de wijze van samenstelling slechts bevestigd worden dat zij niet tot openheid en toegankelijkheid leidt, maar oligopolies bestendigt en bekrachtigt. Overzichtelijkheid is onbestaande : de incidentele en accidentele ontwikkeling van het stelsel is nooit grondig bijgestuurd.

De derde toets is deze der openbaarheid, zowel begrepen als het verstrekken van, als het openstaan voor informatie. Hier loopt de beoordeling wat uiteen, naar gelang de wijze waarop men de probleemstelling opvat. Indien men als norm neemt de informatie die deze organen over hun eigen werking verstrekken, lijken de resultaten over het algemeen bevredigend, zij het, door een meervoudige verslaggeving, beslist voor verbeteringen vatbaar. Terzake ontbreekt het kennelijk, alsnog, aan de overtuiging dat de voordelen uit democratisch oogpunt van openheid en openbaarheid vaak kunnen opwegen tegen enige praktische nadelen die daar misschien gepaard kunnen gaan (1). Indien men als norm neemt de informatie-overdrachten die plaats kunnen vinden tussen de overheid en de adviesorganen, dan kunnen deze laatste een belangrijke positie innemen. Kunnen, omdat veel afhangt van de konkrete omstandigheden. Maar t.a.v. de informatie-"klachten en suggesties" (2)-die naar de overheid kan toestromen, stoot men opnieuw op het bezwaar van de onbevredigende wijze waarop de commissies en raden, die meer dan een louter technisch-deskundige taak hebben, zijn samengesteld : zij vergroot vaak de informatiemonopolies of-oligopolies in plaats van tot bijkomende verfijningen te leiden in de zin van de hier aangelegde streefnorm.

Werkt, vervolgens, de nieuwe parallele structuur de deelname van de burgers aan het bestuur in de hand? Dit is de vraag van de participatiestimulans. Het is zeker dat de kring van participanten buiten het parlement om aanzienlijk is vergroot en dat in die kring, voor degenen die deelnemen aan de raden en commissies, de participatiestimulans zeer groot is : de radenstructuur biedt veel mogelijkheden tot participatie... aan sommige organisaties. Dat zij zou kunnen leiden, bij een betere eigen structuur, naar een meer bevredigende participatie dan bij klassieke lobbying het geval is, staat vast : het gaat, zo zou kunnen worden gesteld, om een vorm van gelegaliseerde lobbying. Opnieuw echter slechts voor de deelnemende organisaties - en wel-

---

(1) Vgl. de Nederlandse Ontwerp Wet Openbaarheid van Bestuur : Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1974-75, nr. 13.418.

(2) De organisatie van het openbaar bestuur, a.w., p. 114.

licht niet voor degenen die buiten de organen zijn gebleven. Voor hen kan die ontoegankelijkheid zelfs leiden tot een afname van de participatiestimulus... : het pleidooi van het Nationaal Belgisch Politiedyndicaat te Straatsburg is op dit punt zonder meer overtuigend (1) : degenen die buiten de structuur blijven kunnen worden ontmoedigd, en als het om organisaties gaat kunnen deze hun leden verliezen.

Als laatste toets hadden wij aangemerkt de spreiding van macht; deze gaat terug op de reeds besproken idee zelf van de machtenscheiding, in een nieuwe vraagstelling, m.n. in het kader van de wijze waarop op het vlak van de staat beslissingen tot stand komen en worden uitgevoerd (2). Om na te gaan of macht en invloed door de structuur van raden en commissies werkelijk worden gespreid, behoeft ander dan juridisch onderzoek plaats te vinden. Daarbij zal men evenwel moeilijk van de vaststelling van de hier weergegeven evaluatie - op grond van de toetsen van controle, openheid, openbaarheid en participatie - heen kunnen, dat de samenstelling van de raden en commissies een delicate, maar vanuit constitutioneel bekeken oogpunt volstrekt onbevredigend geregelde aangelegenheid is.

---

(1) Een andere beoordeling is, of het geclaimde recht op consultatie door het E.V.R.M. wordt beschermd : dit werd hoger besproken.

(2) De zgn. politisering der administratie is hiervan een voorbeeld.

### Besluit

---

De grondslagen zelf van de constitutionele parlementaire staatsorganisatie lijken verschuivingen te (hebben) ondergaan. De functionering van de klassieke politieke instellingen zoals parlement en regering zelf is mede gewijzigd. Een nevenstructuur is ontstaan t.a.v. wetgevende en uitvoerende macht.

Enerzijds komt deze voor als een contradictie t.o.v. de oorspronkelijke grondslagen en een afwijking t.o.v. het daaruit voortvloeiend model van staatsorganisatie. Anderzijds lijkt zij op te vatten als noodzakelijk bijkomend element in de huidige omstandigheden, zowel ten gevolge van het feit dat politieke druk zich niet exclusief richt via parlementaire kanalen als ten gevolge van de actieve interventionistische politiek van de overheid.

In zover deze structuur zou kunnen worden geïnterpreteerd als wezenlijke bijdrage tot de instandhouding van het parlementaire model, zou dit een positieve beoordeling m.b.t. onze constitutionaliteitsopvatting kunnen leiden. Zij vertoont echter kenmerken van oligarchie en gebrek aan openheid die daarvan sterk afwijken zodat zij uit dien hoofde zeer kritisch moest worden geëvalueerd.

**ALGEMENE BESLUITEN**

---



1. De constitutionele parlementaire staatsorganisatie wordt meestal beperkt geacht tot de verhouding parlement-regering, hetgeen toelaat de ideologische verdediging op te nemen van een "zuiver model", ten aanzien waarvan sommige afwijkingen worden geduid als marginale neveneffecten. Deze gedachtengang verantwoordt een negatieve houding, aangenomen tegenover voorstellen van politieke re-organisatie die geduid worden als korporatisme omdat daarin aan sociaal-ekonomische deelgroepen erkenning en politieke uitdrukking wordt gegeven, bvb. in de vorm van een sociaal-ekonomische representatieve kamer.
2. Er bestaat evenwel een parallele structuur, zowel t.a.v. de wetgevende als de uitvoerende macht, waarin aan deelbelangen expressie wordt gegeven. Het gaat om een versnipperde, slecht georganiseerde, vrij besloten werkende structuur waarvan het bestaan wordt aanvaard zonder dat dit geacht wordt van fundamenteel belang te zijn als wijziging van de huidige verschijningsvorm van de parlementaire democratie zelf, of als voorwaarde voor haar funktionering.
3. Naar onze mening moet worden onderkend dat deze parallele structuur op een aantal punten van korporatistische aard is, in de zin dat zij van overheidswege een representatie van deelbelangen organiseert die niet of niet steeds opgaat in of gemilderd wordt door een algemene synthesevorming zoals men aanneemt dat deze laatste zou dienen te geschieden onder een parlementair regime.
4. Het vorige besluit klemmt te meer, daar de erkenning van de positie van die organen en hun wijze van samenstelling niet gebonden is aan algemene regels, en misgroeid lijkt ten gunste van grote organisaties die in contact staan of geallieerd zijn met de rollenspelers in de parlementaire structuur, m.n. de partijen. Hoewel de structuur aldus voorkomt als een korrektief op als te abstraherend aangevoelde kenmerken van het parlementair

syntheseprocess, heeft zij in werkelijkheid daaraan slechts op lapidaire wijze verholpen, meer bepaald doordat het demokratiserend effect werd beperkt tot de genoemde grote organisaties, en dan nog niet eens werd bereikt via wegen die als democratisch kunnen worden onderkend.

5. In het algemeen kan de beschreven structuur worden geduid volgens de constitutionele ontwikkelingslijn in zover deze meebracht dat de formeel-demokratische basis van de machtsuitoefening werd verruimd. Zij is daarin echter niet geïntegreerd, en is precies uit dat oogpunt voor verbetering vatbaar, m.n. wat haar democratische legitimering betreft. Die legitimering kan slechts worden bereikt door de structuur te beperken, meer overzichtelijk te maken en haar toegankelijkheid te verbeteren. M.n. ligt zij ook in die zin in het verlengde van de constitutionele ontwikkeling, dat zij voornamelijk de elite van de betrokken drukkingsgroepen bij de beleidsvinding heeft betrokken.

Bij die verbetering van de legitimering, zou meteen aandacht moeten worden besteed aan een optimalisering van de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij de synthesevorming op parlementair vlak tevens duidelijker zou moeten tot uiting komen.

De principevragen liggen o.i. daarbij op de volgende vlakken. O.i. is het niet nodig ervan uit te gaan dat rechtspersoonlijkheid vereist is voor de participatie in deze structuur, zoals dit t.a.v. partijen evenmin wordt gevergd.

Wel ware het wenselijk dat de samenstelling van organen en commissies zou geschieden op basis van een expliciet gemotiveerd inzicht in het betrokken belangenveld, en zodanig dat de thans vrijwel onbegrensde bevoegdheid van de samenstellende overheid zou worden gebonden aan een bewijslast betreffende de adequate en democratische vertegenwoordiging; deze zou dan voor rechterlijke toetsing in aanmerking komen.

Verkiezingen van beleidsraden per departement (Van Putten), of van een sociaal-ekonomische kamer naast een algemeen-representatieve kamer in het parlement (Couwenberg) ontsnappen op zich niet aan het risico om, hetzij de best georganiseerde groepen een oververtegenwoordiging te bezorgen, hetzij de bevoegdheid om een prealabele repartitie van zetels over onderscheiden erkende belangen zelfs te versterken.

Het is gebleken dat, nu de Uitvoerende Macht over de rechtsgrond beschikt om advies- en overlegorganen in te stellen (art. 29 G.W.), zij daarbij niet op genoegdoende wijze de democratische legitimering verzekert resp. motiveert. De Nederlandse poging (art. 87 G.W.) om zulks via een organieke wet te regelen, toont evenwel ook aan dat dergelijke grondwettelijke norm in de praktijk weinig verandering teweeg brengt.

6. Gezien de gevorderde stand van de representatie van deelbelangen kan worden betwijfeld of de staatsorganisatie van het parlementaire type op zich nog in voldoende mate operationeel kan worden geacht t.a.v. de aan de overheid gestelde en mede door haar in het leven geroepen verwachtingen. Dienvolgens lijkt het meer aangewezen de funktionele representatie te expliciteren, maar dan op haar juist niveau, en haar te legitimeren, vooral wat de samenstelling van de organen betreft, op een wijze die vanuit constitutionele opvattingen aanvaardbaar zou zijn.
7. De territoriale decentralisatie zou opnieuw moeten gestimuleerd worden. De zgn. staatshervorming zou hiertoe een aanzet kunnen zijn. Immers, ook zij is een uiting van het beklemmend karakter van de vraag welke kring der betrokkenen (cfr. "nationaal, per gemeenschap of per gewest") is die bij gediifferentieerde beleidsonderdelen dient te worden betrokken.



## Bibliografie

---

### BOEKEN

---

ABENDROTH W. :

Histoire du mouvement ouvrier en Europe. Paris 1967 (oorspr. 1965).

ABROMEIT H. :

Das Politische in der Werbung. Wahlwerbung und Wirtschaftsbewerbung in der Bundesrepublik. Opladen 1972 (Schriften zur politischen Wirtschafts- und Gesellschaftslehre, Bd. 3).

ADMINISTRATIEVE :

——— Dagen 1977. De rol van de ambtenaar in de interne en externe beleidsvorming van het centraal bestuur (gestencilde preadviezen).

ADRIAENS H. :

Beroepsregeling. Adm. Lexicon 1965.

AGNOLI J. ; BRUECKNER, P. :

Die Transformation der Demokratie. Berlijn 1967 (Ndl. 1970).

ALEN A. :

Gewestvorming in wording. De stand van de regionalisatie in België na de grondwetsherziening, uitvoeringswetten en uitvoeringsbesluiten. Heule 1974 (met addenda).

Poging tot juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie Heule 1975.

& VAN SPEYBROECK, P.

De Belgische Staatshervorming van 1974 tot het Gemeenschapspact. Brussel 1977.

AMELLER M. :

Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays. Paris 1966(2).

ANDRIESSEN J.E.; MIEDEMA S. ; OORT C.J. :

De sociaal-economische besturing van Nederland. Groningen 1970 (6).

AQUINA H.J. :

Beleidswetenschap en wetenschapsbeleid. Nijmegen 1974.

BARAH P.A.; SWEEZY P.M. :

Monopoly Capital. An Essay on the American Economic and Social Order.  
Harmondsworth 1968 (oorspr. 1966).

BARTELS A. :

Documents historiques sur la révolution belge. Bruxelles 1836 (2).

BARTHELEMY J. :

L'organisation du suffrage et l'expérience belge. Suffrage censitaire, capacitaire, universel; suffrage plural; vote obligatoire; sincérité des opérations électorales; scrutin de liste; scrutin uninominal; représentation des intérêts. Paris 1912.

BASSO L. :

Zur Theorie des politischen Konflikts. Frankfurt 1969.

Gesellschaftsformation und Staatsform. Drei Aufsätze. Frankfurt 1975  
(oorspr. 1968-1973).

BAUDHUIN F. :

Histoire Economique de la Belgique. 1914-1939 : T. 1 : Grandeur et misère d'un quart de siècle. Bruxelles 1946.

Histoire Economique de la Belgique. 1914-1939 : T. 2 : Evolution des Principaux Facteurs. Bruxelles 1946.

Histoire Economique de la Belgique. 1945-1956. Bruxelles 1958.

Histoire Economique de la Belgique. 1957-1968. Bruxelles 1970

BAUMOL W.J. :

Welfare Economics and the Theory of the State. London 1965 (2).

BEER S. :

Treasury Control : the coordination of financial and economic policy in Great Britain. Oxford 1956.

e.a. :

Patterns of government. The major political systems of Europe.  
New York 1973.

Modern political development. New York 1974.

BELINFANTE A.D. :

De burger en zijn staat. Alphen a/d Rijn 1972.

Beginnelsen van Nederlands Staatsrecht. Alphen a/d Rijn 1976(7).

BERGAMIN R.J.B.; VAN MAARSEVEEN, H.th.J.F.; SCHONK-SWIER, H.F.H. :

De Cultuurstaat. Deventer 1976.

BERGERON A. :

Fonctionnement de l'Etat. Paris 1965(2).

BERNZEN U. :

Das Subsidiaritätsprinzip als Prinzip des deutschen Staatsrechts.  
Kiel 1966.

BESTUURSPOLITISERING :

———— : een internationaal perspectief. Res Publica 1974,  
vol. XVI, Bundel XVI (themanummer).

BETTERMAN K.A.; NEUMANN F.L.; NIPPERDEY H.C. :

Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte.  
4 dln. Berlijn 1966.

BIRCH A.H. :

Representative and responsible government. An essay on the British  
Constitution. London 1964.

BIRNBAUM P. :

La Fin du Politique. Paris 1975.

BIVORT J.-B. :

Commentaire sur la Constitution belge. Bruxelles 1847(2).

BLANPAIN R. :

Handboek van het Belgisch arbeidsrecht. I. Collectief Arbeidsrecht.  
Gent 1968.

Public employee unionism in Belgium. Ann Arbor 1971.

BLONDEL J. :

Voters, parties and leaders. The social fabric of British politics.  
Harmondsworth 1977.

BODDEWYN J.J. :

Belgian public policy toward retailing since 1789. The Socio-Politics of Distribution. East Lasing 1971.

BOECKELS L.; SCHARF B.; WIDMAIER H.P. :

Machtverteilung im Sozialstaat. Untersuchungen zur These : Oeffentliche Armut bei privatem Reichtum. München 1976.

BOEKENFOERDE E.-W. :

Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der B.R.D. Berlin 1964 (Schriften zum Oeffentlichen Recht-Bd. 18).

Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht. Frankfurt 1976.

BOTTOMORE T.B. :

Elites and Society. Harmondsworth 1971 (oorspr. 1964).

BOURGOIGNIE Th. :

La réglementation des prix. Leuven 1973.

BOYER W.W. :

Bureaucracy on Trial. Policy Making by Government Agencies. Indianapolis 1964.

BRACHER K.D. :

The crisis of parliamentarism. London 1964.

e.a. (Hg.) :

Die moderne Demokratie und ihr Recht (2 Bd). Festschrift für G. Leibholz zum 65. Geburtstag. Tübingen 1966.

BRAYBROOKE D.; LINDBLOM Ch. E. :

A strategy of decision. Political evaluation as a social process. New York 1963.

BRIDEL M. (dir.) :

La démocratie directe dans les communes suisses. Zürich 1952 (Recueil de travaux de l'Institut de science politique de l'Université de Lausanne).



BROHM W. :

Strukturen der Wirtschaftsverwaltung. Organisationsformen und Gestaltungsmöglichkeiten im Wirtschaftsverwaltungsrecht. Stuttgart 1969  
(Res Publica. Beiträge zum öffentlichen Recht, Bd. 21).

BROMHEAD P.A. :

The House of Lords and contemporary politics 1911-1957. London 1958.

BRONGERSMA E. :

De opbouw van een corporatieven staat. Het nieuwe Portugal. Utrecht 1942 (3).

BRUENNER Chr. :

Politische Planung im parlamentarischen Regierungssystem. Dargestellt am Beispiel der mittelfristigen Finanzplanung. Wien 1978.

BRUS W. :

Wirtschaftsplanung. Für ein Konzept der politischen Oekonomie. Frankfurt 1972 (oorspr. 1962).

BUCHANAN J.M. :

The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan. Chicago 1975.

BULL H.P. :

Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz. Frankfurt 1973.

BURDEAU G. :

Traité de science politique (10 dln.). Paris 1971-1977.

Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris 1977 (18).

BURKENS M.C. e.a. :

Object en methode van Staatsrechtswetenschap. Preadviezen voor een staatsrechtelijk symposium te Nijmegen. 1973.

Beleidsakkoorden. Staatsrechtsconferentie Utrecht 1977.

BURKENS M.C. :

Methodologie van staatsrechtelijke Rechtsvergelijking. Deventer 1975  
(Preadvies Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking nr. 19).

BURNS A. (ed.) :

Parliament as an Export. London 1966.

BUTTGENBACH A. :

Les Modes de Gestion des Services Publics en Belgique. Bruxelles 1942.

Manuel du droit administratif (2 vol.). Brussel 1966(3).

CAMBIER C. :

Principes du contentieux administratif (2 vol.). Brussel 1961-1964.

Droit administratif. Brussel 1968.

CAPITANT R. :

"Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire". in : Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle 1954, p. 153.

Démocratie et participation politique dans les institutions françaises de 1875 à nos jours. Paris 1972.

CARRE DE MALBERG R. :

Contribution à la théorie générale de l'Etat (2 vol.). Paris 1920-1922.

CARTER G.M.; HERZ J.H. :

Government and Politics in the Twentieth Century. New York 1973(3).

CASTLES F.G. e.a. (ed.) :

Decisions, organizations and society. Harmondsworth 1971.

CHANDERNAGOR A. :

Un Parlement pour quoi faire? Paris 1967.

CHANTEBOUT B. :

De l'Etat. Une tentative de démystification de l'univers politique. Paris 1975.

CHENOT B. :

Organisation économique de l'Etat. Paris 1965(2).

CHLEPNER B.S. :

Cent ans d'histoire sociale en Belgique. Etudes d'histoire politique, économique et sociale. Bruxelles 1972.

CHOMSKY N. :

For reasons of state. New York 1970.

CIPOLLA C.M. (ed.) :

The Emergence of Industrial Societies. The Fontana Economic History of Europe, dl. IV (2 vol). London 1973.

CISELET C.; FAYAT H.; GANSHOF VAN DER MEERSCH W.; GERARD M.L.; ROLIN H.; WIGNY P. :

Aspects du régime parlementaire belge. Bruxelles 1956.

CLAEYS P.H. :

Groupes de pression en Belgique. Les groupes intermédiaires socio-économiques. Brussel 1973.

CLAEYS-VAN HAEGENDOREN M. :

25 jaar Belgisch socialisme. Evolutie van de verhouding van de Belgische Werkliedenpartij tot de parlementaire democratie in België van 1914 tot 1940. Antwerpen 1967.

CLUB JEAN MOULIN :

L'Etat et le Citoyen. Paris 1961.

COENJAARTS H.F.M.G. :

De buitenparlementaire oppositie van studenten; een analyse aan de hand van het Duits model. Meppel 1971.

COHEN R.; SERVICE E.R. :

Origins of the State. The Anthropology of political evolution. Philadelphia. 1978.

COLENBRANDER H.T. :

De Belgische Omwenteling. 's Gravenhage 1905.

COLLIN, F. :

Verslag nopens den Ambachts- en Handeldrijvenden Middenstand. Antwerpen 1937.

COMITE :

—— Representativiteit Werkgevers- en Werknemersvakverenigingen :  
Representativiteit van Willekeur naar Recht. Rotterdam. s.d.

CONSTANDSE A.L.; DOORMAN S.J.; DE HEN P.E.; ROGIER J. :

Kiezen zonder keuze. Beschouwingen over de parlementaire democratie.  
Utrecht 1971.

CONSTANDSE A.L. :

De jaren der verleugening. Internationale politiek sinds 1945.  
Amsterdam 1976 (2).

CORNFORD James (ed.) :

The Failure of the State. On the Distribution of Political and  
Economic Power in Europe. London 1975.

CORWIN E.S. :

The Constitution and what it means today. New York 1967 (ed. 1968).

COUWENBERG S.W. :

De Omstreden Staat. Ontwikkeling en problematiek van de staats-  
theorie in de 20ste eeuw. Alphen a/d Rijn 1974.

Westers Staatsrecht als Emancipatieproces. Ontwikkeling van de  
constitutionele emancipatiefunctie in de democratische rechtsstaat.  
Alphen a/d Rijn 1977.

Democratische rechtsstaat en het emancipatiestreven (Rede). 1977.

Constitutioneel Recht en Emancipatie van de Mens. Een ontwikkelings-  
theorie van het algemeen staatsrecht. Dl. 1. Van monarchale machts-  
staat naar liberale democratie. Assen 1979.

COX A.; DEWAELE A. :

Beginnselen eener Corporatieve Staatsordening. Ronse, s.d..

CRAENEN G. :

De positie van een demissionair kabinet in België. Zwolle 1975  
(Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van  
België en Nederland).

CRINCE LE ROY R. :

De vierde macht. Een hernieuwde kennismaking. 's Gravenhage 1976 (3).

CROKAERT P. :

La réforme de l'Etat. Bruxelles 1933.

DAALDER H.; GEERTSEMA W.J.; MILLENAAR K.; VIS J.J. :

Parlement en politieke besluitvorming in Nederland. Alphen a/d Rijn 1975.

DABIN J. :

Doctrine générale de l'Etat. Eléments de philosophie politique. Bruxelles 1939.

L'Etat ou le Politique. Essai de définition. Paris 1957.

DA COSTA LEITE J.P. :

La Doctrine Corporative au Portugal. Bruxelles 1945.

DAEUBLER W. :

Das Grundrecht auf Mitbestimmung. Frankfurt 1973.

DAHL R.A.; TUFTE E.R. :

Size and Democracy. Stanford 1973.

DAHRENDORF R. :

Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München 1968.

Class and class conflict in industrial society. London 1959.

Die neue Freiheit. Ueberleben und Gerechtigkeit in einer veränderten Welt. München 1975.

DAMOISEAUX M. :

La Belgique contemporaine. Essais d'histoire politique. Louvain 1926.

Le Gouvernement de la Belgique. Tableau des Institutions politiques, judiciaires et administratives de la Belgique contemporaine. Louvain 1929.

DANELSKI D.J. (ed.) :

Law and Conflict Resolution. The Journal of Conflict Resolution. A Quarterly for Research related to War and Peace, Vol. XI, 5 March 1967.

DAUPHIN G. :

L'administration consultative centrale. Paris 1932.

DE BRIEY R. :

Notre régime politique et les nécessités de l'heure présente. Esquisse d'un projet de réforme parlementaire et constitutionnelle. Bruxelles 1929.

L'épreuve du feu. Bruxelles 1925.

DEBUYST F. :

La fonction parlementaire en Belgique. Mécanismes d'accès et images.  
Bruxelles 1967.

DE CROO H.Fr.; SEIGNEUR Ph. :

Parlement et Gouvernement. Problèmes institutionnels à travers une  
session parlementaire. Bruxelles 1965.

DE CROO H. Fr.; HUENENS R. :

Het Parlement aan het werk. De taak van de hedendaagse volksvertegen-  
woordiging. Bruxelles 1966.

DE CUYPER G.F. :

Publiekrechtelijke organisatie van het Bedrijfsleven. Antwerpen 1954.

DE GREEF E. :

La Constituante et le régime représentatif. Bruxelles 1892.

DE HAAN P.; DRUPSTEEN Th.G.; FERNHOUT R. :

Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Instrument en waarborg.  
Deventer 1978.

DE JOUVENEL B. :

De la souveraineté. A la recherche du bien politique. Paris 1955.

DE LA BIGNE DE VILLENEUVE M. :

L'Activité étatique. But, pouvoir, fonctions de l'Etat. Domaine de  
l'Etat. Paris 1954.

DE LAUBADERE A. :

Droit public économique. Paris 1974.

DELEECK H. :

Maatschappelijke zekerheid en inkomensverdeling in België.  
Antwerpen 1966.

de LICHTERVELDE L. :

Le Congrès National de 1830. Etudes et Portraits. Bruxelles 1922.  
La Structure de l'Etat belge. Louvain 1932.

DELL E. :

Political Responsibility and Industry. London 1973.

DEL MARMOL Ch. :

La protection contre les abus de puissance économique en droit belge.  
Liège 1960.

DELMARTINO F.; WUYTS H. :

Inspraak in Opspraak. Over zin en onzin van gemeentelijke adviesraden.  
Antwerpen 1977.

DELPLACE L. :

La Belgique sous Guillaume I, Roi des Pays-Bas. Louvain 1899.

DELVA W. :

De metamorfose van het Belgisch Civielrecht. Leiden 1977 (Thorbecke-colleges 3).

DELVOLVE P.; LESGUILLONS H. :

Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire.  
Paris 1964 (Travaux et Recherches de la Faculté de Droit et des Sciences politiques de Paris, Série Droit Public, n° 1).

DE MEEUS A. :

Histoire des Belges. Paris 1958.

DE MEYER J. :

De staatsidee bij de Fransche filosofen op den vooravond van de  
revolutie. Antwerpen 1949.

Staatsrecht. Leuven 1972, add. 1975.

DENDIAS M. :

Le Renforcement des Pouvoirs de Chef de l'Etat dans la Démocratie  
parlementaire. Paris 1932.

DENIS H. :

Deux conférences sur la constitution de la sociologie et l'organisation  
du suffrage universel. Bruxelles 1891.

DICEY A.V. :

Introduction to the study of the law of the constitution. London 1968(10).

DIERICKX L. :

Het Europees besluitvormingsproces en het Europees integratieproces.  
Brussel 1972.

DONNER A. M.; SAMAKALDEN I. :

"Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak, m.n. op sociaal en economisch gebied"? (Preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging).  
Haarlem 1960.

DOUBEN N.H. e.a. :

Maakbaarheid van onze samenleving. Baarn 1978 (Annalen van het Thijmgenootschap jrg. 66, afl. 2).

DRATH M. :

Rechts- und Staatslehre als Sozialwissenschaft. Gesammelte Schriften über eine socio-kulturelle Theorie des Staates und des Rechts.  
Berlin 1977.

DREES W. :

De vorming van het regeringsbeleid. Assen 1965.

DROZ J. :

Histoire générale du socialisme (4 vol.). Paris 1972-1978.

DUCLOS P. :

L'évolution des rapports politiques depuis 1750. Liberté, intégration, unité. Paris 1950.

DUGUIT L. :

Leçons de Droit public général. Paris 1926.

Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat.  
Paris 1911.

Les transformations du Droit Public. Paris 1913.

Traité de Droit Constitutionnel (5 dln). Paris 1923.



DENIS H. :

La corporation. Paris 1941.

DENNINGER E.

Staatsrecht. Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Reinbek 1973.

DE PAEPE J.-L.; GRUMAN M.; SCHOETERS H. :

Index des Eligibles au Sénat (1831-1893). Bruxelles 1975.

DE RUITER A.C. :

De grenzen van de overheidstaak in de antirevolutionaire staatsleer. Kampen 1961.

DE SCHWEINITZ Jr. K. :

Industrialisation and democracy. Glencoe 1964.

DE SMAELE A. :

Twintig jaar ervaring inzake economische democratie in België. Brussel 1967.

DE SMITH S. :

Constitutional and administrative law. Harmondsworth 1978.

DE STEXHE P. :

La revision de la constitution belge 1968-1971. Bruxelles 1972.

DE VOLDER N. :

Sociale Geschiedenis van België (2 dln). Mechelen 1964-65.

DE VROEDE P. :

"Prijsregeling". A.P.R. 1976.

Handboek van het Belgisch economisch recht. Antwerpen 1978.

DEWACHTER W. :

De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerping in de Belgische politiek. Antwerpen 1967.

DUPRIEZ L. :

Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique.  
T. I. Les monarchies constitutionnelles. Paris 1892.

DURAND P. :

Précis du droit de travail. Paris 1957.

DUVERGER M. :

Droit constitutionnel et institutions politiques. 2 dln. Paris 1959.

Introduction à la Politique. Paris 1964.

Les partis politiques. Paris 1967 (9).

Sociologie politique. Paris 1968.

La monarchie républicaine. Ou : comment les démocraties se donnent des rois. Paris 1974.

Institutions politiques et droit constitutionnel (2 dln.). Paris 1975(14)

Janus. Les deux faces de l'Occident. Paris 1972.

Constitutions et documents politiques. Paris 1975 (8).

DUYNSTEE F.J.F.M. :

Politiek. Parlement. Democratie. Opstellen voor Prof. F.J.F.M. Duynstee.  
Deventer 1975.

DYE Th. R. :

Understanding public policy. Englewood-Cliffs 1971.

ECONOMISCHE

———— Raad voor Vlaanderen. Verslagboek 1952-1971.

EDER K. :

Die Entstehung staatlich organisierter Gesellschaften. Ein Beitrag  
zu einer Theorie sozialer Evolution. Frankfurt 1976.

EISENSTADT S.N. :

Modernization : protest and change. Englewood-Cliffs 1966.

ELLEMERS J.E. e.a. :

Macht, machthebbers, machtelozen. Meppel 1969 (SOI-I kongres Amsterdam 1969).

ELLUL J. :

L'Illusion politique. Paris 1977 (2).

ELLWEIN Th. :

Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1973(3).

EMDEN C.S. :

The People and the Constitution. Being a history of the development of the People's Influence in British Government. Oxford 1956(2).

ERRERA P. :

Traité de droit public belge. Paris 1918 (2).

ESCHENBURG R. :

Der ökonomische Ansatz zu einer Theorie der Verfassung. Die Entwicklung einer liberalen Verfassung im Spannungsverhältnis zwischen Produktivität und Effektivität der Kooperation. Tübingen 1977.

ETZIONI A. :

The active Society. London- New York 1968.

EVALENKO R. :

Régime économique de la Belgique. Bruxelles 1968.

EYSKENS G. e.a. :

Het land waarin wij werken. Een doorlichting van het Belgisch economisch systeem. Antwerpen 1974.

FALYS J. :

La recevabilité de recours en annulation des actes administratifs. (Conseil d'Etat). Bruxelles 1975.

FARJAT G. :

L'ordre public économique. Paris 1963.

Droit économique. Paris 1971.

FENNEMA M. :

De multinationale onderneming en de nationale staat. Amsterdam 1975.

FEYAERTS R.F. e.a. :

Les Assurances. Bruxelles 1966 (Les Nouvelles. Droit Commercial. T. V. Les Assurances).

FINER F. :

The theory and practice of modern government. London 1965 (5).  
Comparative Government. Harmondsworth 1977.

FLAMME M.A. :

Législation industrielle ou droit administratif de l'économie.  
Brussel 1971.

FLEURIET M. :

Les techniques de l'économie concertée. Paris 1974.

FONER Ph. S. (ed.) :

We, the Other People. Alternative Declarations of Independence by  
Labour Groups, Farmers, Woman's Rights Advocates, Socialists and  
Blacks 1829-1975. Urbana 1976.

FORSTHOFF E. :

Der Staat in der Industriegesellschaft. Frankfurt 1971.

FOX H.W. ; HAMMOND S.W. :

Congressional Staffs. The Invisible Force in American Lawmaking.  
New York 1977.

FRANK M. (ed.) :

L'exacte perception de l'impôt. Bruxelles 1973.

La fraude fiscale en Belgique. Bruxelles 1977.

FRANTZEN A. :

L'Ordre Corporatif dans la Belgique ancienne. Les fondements historiques  
du corporatisme belge. Brugge 1941.

Le Progrès Politique. Essai sur l'application du corporatisme à toutes  
les fonctions publiques. Bruxelles 1937.

FRANTZEN P. :

Hendrik De Man. Persoon en Ideeën. Dl. 4. : Het Planisme. Antwerpen 1975.

FRIEDMANN W. :

Legal Theory. London 1967(5).

Recht und sozialer Wandel. Frankfurt 1969.

The State and the Rule of Law in a mixed economy. London 1971.

Law in a changing society. Harmondsworth 1972 (oorspr. 1959).

Public and private enterprise in mixed economies. London 1974.

FRIEDRICH C.J. :

Constitutional government and democracy. Theory and practice in Europe and America. Toronto 1968 (4).

FROGNIER A.P.; McHALE V.; PARAZINO D. :

Vote, Clivages Socio-Politiques et Développement Régional en Belgique. Louvain 1974.

FULLER L.L. :

Anatomy of the Law. Harmondsworth 1971 (oorspr. 1968).

FUSILIER R. :

Les monarchies parlementaires.  
Etude sur les systèmes de gouvernement. Paris 1960.

GALBRAITH J.K. :

The Affluent Society. Harmondsworth 1965 (oorspr. 1958).  
The New Industrial State. New York 1968 (oorspr. 1967).  
Economics and the Public Purpose. London 1974.

GALNOOR I. (ed.) :

Government Secrecy in ten Democracies. New York 1977.

GANSHOF VAN DER MEERSCH W.J. :

Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques. Bruxelles 1957.

"La Constitution belge" in : Corpus Constitutionnel. Recueil universel des Constitutions en vigueur. T. I. fasc. 3. Leiden 1972. p. 567-621.

GARRETT J. :

The Management of Government. Harmondsworth 1972.

GELUCK J. :

Overlegeconomie. Antwerpen 1968.

GEMELLI C. :

Histoire de la révolution belge. Bruxelles-Ostende 1860.

GENESE :

\_\_\_\_\_ et déclin de l'Etat. Paris 1976 (Archives de philosophie du droit).

GEORGOPOULOS C.L. :

La démocratie en danger : sa structure actuelle; ses problèmes.  
Paris 1977.

GERARD M.-L. :

Etudes sur la réformation des services administratifs de l'Etat.  
Bruxelles 1925.

GICQUEL J.; SFEZ, L. :

Problèmes de la réforme de l'état en France depuis 1934. Paris 1965.

GIDDENS A. :

The Class Structure of the advanced societies. London 1973.

GILISSEN J. :

Le régime représentatif avant 1790 en Belgique. Bruxelles 1952.

Le régime représentatif en Belgique depuis 1790. Bruxelles 1958.

GIRON A. :

Dictionnaire de droit administratif et de droit public (3 vol.).  
Bruxelles 1895-1896.

GOTZEN M. :

Vrijheid van beroep en bedrijf en onrechtmatige mededinging. Brussel 1963

GOUVERNES :

\_\_\_\_\_ et Gouvernants (6 t.). Bruxelles 1969 (Recueils de la Société  
Jean Bodin pour l'Histoire Comparative des Institutions).

GRANOU A. :

La Bourgeoisie Financière au Pouvoir. Paris 1977.

GRUENDUNGSTAGUNG :

\_\_\_\_\_ der Vereinigung für Verfassungsgeschichte. Gesellschaft-  
liche Strukturen als Verfassungsproblem. Intermediäre Gewalten,  
Assoziationen, Oeffentliche Körperschaften im 18- und 19 Jahrhundert.  
Berlin 1978.

HABERMAS J. :

Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt 1973.

Strukturwandel der Öffentlichkeit. Neuwied 1975(7). oorspr. 1962.

Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus. Frankfurt 1976.

HAMILTON A.; MADISON J.; JAY J. :

The Federalist. Ed. by B.F. WRIGHT. Cambridge Mass. 1966.

HART Vivien :

Distrust and Democracy. Political Distrust in Britain and America. Cambridge 1978.

HARTISCH A. :

Verfassungsrechtliches Leistungsprinzip und Partizipationsverbot in  
Verwaltungsverfahren. Berlin 1975 (Schriften zum Öffentlichen Recht).

HAURIOU A. :

Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris 1969 (3).

HAYEK F.A. :

Law, Legislation and Liberty. A new statement of the liberal  
principles of justice and political economy (3 vol.). London 1973  
(vol. 1).

HEERTJE A. :

Echte Economie. Amsterdam 1977.

HEILBRONER R.L. :

De ontwikkeling van de economische samenleving. Utrecht 1977  
(oorspr. 1962).

HEISLER M.O. (ed.) :

Politics in Europe. Structures and processes in some post-industrial  
democracies. New York 1974.

HELLER H. :

Gesammelte Schriften. Bd. II : Recht, Staat, Macht.

Bd. III : Staatslehre als politische Wissenschaft. Leiden 1971.

HELLO C.-G. :

Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science sociale et politique. Bruxelles 1849 (3).

HELMERS H.M. e.a. :

Graven naar macht. Op zoek naar een kern van de Nederlandse economie. Amsterdam 1975.

HENNIS W.; KIELMANSEGG P.G.; MATZ U. :

Regierbarkeit (vol. 1). Stuttgart 1977.

HERMAN V.; MENDEL F. :

Parliaments of the World. A reference compendium. London 1976 (Inter-Parliamentary Union).

Les Parlements dans le Monde. Recueil de données comparatives. Paris 1977 (Union parlementaire).

HIRSCHMAN A. :

Exit, Voice and Loyalty. Cambridge Mass. 1970.

HISTOIRE

——— des Finances Publiques en Belgique (3 vol.).  
Bruxelles 1950-1955.

HOEFNAGELS H. :

Een eeuw sociale problematiek. De Nederlandse Sociale Ontwikkeling van 1850 tot 1940. Alphen a/d Rijn 1974 (3).

HOEJER C.-H. :

Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940.  
Uppsala 1946 (heruitg. Brussel 1969).

HOEKEMA A.J.; CRASHORN C.J.A. :

Sociale wetenschappen en wetgeving. Deventer 1973 (Publicaties van de Rechtskundige Afdeling van het Thijmgenootschap).

HOLLIS Chr. :

Parliament and its Sovereignty. London 1973.



HOOD PHILLIPS O. :

Constitutional and Administrative Law. London 1973(5).

HOOGENDIJK-DEUTSCH S.V.; SAMKALDEN R. :

Advisering in het Bestuursrecht. Alphen a/d Rijn 1978 (Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXX).

HOOGERWERF A. (ed.) :

Overheidsbeleid. Alphen a/d Rijn 1978.

HORION P. :

L'évolution des statuts des conseils d'entreprises. Bruxelles 1964.

HUART F.J.A. :

Grondwetsherziening 1917 en 1922. Leiden 1925.

HUBERT R. :

Le principe d'autorité. Paris 1926.

HUYSE L. :

De niet-aanwezige staatsburger. De politieke apathie sociologisch in kaart gebracht. Antwerpen 1969.

Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek. Antwerpen-Utrecht 1970.

& VAN OUTRIVE L.; DEHAENE J.-L. :

Machtsgroepen in de samenleving. Leuven 1973.

HUYTTENS E. :

Discussions du Congrès National de Belgique (5 vol.). Bruxelles 1844-1845.

HYMANS L.; HYMANS P.; DELCROIX A. :

Histoire parlementaire de la Belgique (1831-1910). 10 vol. Bruxelles 1878-1913.

INSTITUT

——— belge de Sciences Administratives. L'administration au moyen de commissions. Journées administratives 12-13 juin 1959. Bruxelles 1959 (polycopie).

IONESCU G.; DE MADARIAGA I. :

Opposition. Past and Present of a Political Institution. Harmondsworth 1972 (oorspr. 1968).

ISAAC G. :

La procédure administrative non contentieuse. Paris 1968 (Bibliothèque de droit public, t. LXXIX).

JACQUEMIN A.; SCHRANS G. (réd.) :

Actes du colloque sur la magistrature économique. Leuven 1976.

JACQUEMYNS G. :

Histoire de la crise économique des Flandres de 1844 à 1870. Brussel 1929.

JANSSENS V. :

De Belgische Frank. Anderhalve eeuw geldgeschiedenis. Antwerpen 1976.

JAUMIN-PONSAR A. :

La policy science : une nouvelle école de la décision publique. Bruxelles 1975.

JENNINGS I. :

The Law and the Constitution. London 1967 (5).

JUPP J. :

Political Parties. London 1968.

JURA :

——— Falconis. Jubileumnummer. Referaten van de studiedag Vakbond en Democratie. 1 maart 1979, Vol. XV, 1978-79, nr. 3.

JUSTE Th. :

Histoire du Congrès National de Belgique et de la fondation de la monarchie belge (2 vol.). Bruxelles 1861.

Le Congrès National de Belgique 1830-1831. Précédé de quelques considérations sur la Constitution belge, par E. de Laveleye. Bruxelles 1880.

KAUFMAN H. :

Are Government Organizations Immortal? Washington 1976.

KEEFE W.J.; OGUL M.S. :

The American Legislative Process. Congress and the States. Englewood-Cliffs 1973 (oorspr. 1964).

KELK C. e.a. (red.) :

Recht, macht en manipulatie. Utrecht 1976.

KELSEN H. :

Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. Entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze. Neudruck 1960 (oorspr. 1923).

KHEITMI M.R. :

Les partis politiques et le droit positif français. Paris 1964  
(Bibliothèque constitutionnelle et de science politique).

KIELMANSEGG P.G. ; MATZ U. (Hg) :

Die Rechtfertigung politischer Herrschaft. Doktrinen und Verfahren in Ost und West. München 1978.

KIRCHHEIMER O. :

Funktionen des Staates und der Verfassung. 10 Analysen. Frankfurt 1972.

KIRSCHEN E.S. e.a. :

La politique économique contemporaine. Bruxelles 1971 (2).

KLEIJN A. :

De irrationele achterkant van het openbaar bestuur. Assen 1974.

KLINKERS L.E.M. :

Openbaarheid van bestuur. 's Gravenhage 1974.

KOCH H.J. (Hg) :

Seminar : Die juristische Methode im Staatsrecht. Ueber Grenzen von Verfassungs- und Gesetzbindung. Frankfurt 1977.

KOECK P.; VAES E. :

De ambtelijke kolos. Berchem 1978.

KOEKKOEK A. :

Partijleiders en kabinetsformatie. Een rechtsvergelijkende studie over de rol van partijleiders bij de kabinetsformatie in Engeland, West-Duitsland, België en Nederland. Deventer 1978.

KOOPMANS T. :

De rol van de wetgever. Zwolle 1970.

Compendium van het Staatsrecht. Deventer 1972.

Vergelijkend Publiekrecht. Deventer 1978.

KOTTLER W. :

Die Rätegedanke als Staatsgedanke. I. Teil : Demokratie und Rätegedanke in der grossen englischen Revolution. Leipzig 1925  
(Leipziger rechtswissenschaftliche Studien, Heft 15); heruitg.  
Leipzig 1970.

KRANENBURG R. :

Studiën over Recht en Staat. Haarlem 1953(4).

KURZ H. :

Volkssouveränität und Volksrepräsentation. Berlin 1965.

KUYPER A. :

Soevereiniteit in eigen kring. Amsterdam 1880.

LAFERRIERE J. :

Manuel de droit constitutionnel. Domat 1947(2).

LAGASSE C.-E.; REMICHE B. :

Une Constitution inachevée. Bruxelles 1973.

LALUMIERE P.; DEMICHEL A. :

Les régimes parlementaires européens. Paris 1966.

LANGE M.G. :

Politische Soziologie. Eine Einführung. Berlin 1968.

LANGROD G. (red.) :

La consultation dans l'administration contemporaine. Paris 1972.

LASKI H. :

Parliamentary Government in England. London 1968 (8).

LE BRUN J. :

Dictionnaire des Services Publics. Louvain 1978 (losbladig).

LECLERCQ Cl. :

Le principe de la majorité. Paris 1971.

LEIBHOLZ G. :

Das Wesen der Repräsentation unter besonderen Berücksichtigung des Repräsentativsystems. Berlin 1929.

Der Strukturwandel der Modernen Demokratie. Karlsruhe 1952.

Die Repräsentation in der Demokratie. Berlin 1973.

& WINKLER, G. :

Staat und Verbände. Berlin 1966 (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 24).

LEES J.D. :

The Committee System in the U.S. Congress. London 1967.

LENAERTS H. :

Vaste Colleges van advies en bijstand in België. Zwolle 1964 (Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland).

LEROY P. :

L'organisation constitutionnelle et les crises. Paris 1966.

LEROY-BEAULIEU P. :

L'état moderne et ses fonctions. Paris 1900.

LEVY L. (ed.) :

Essays on the making of the constitution.

LIJPHART A. :

Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek. Amsterdam 1968.

LINDBLOM Ch. E. :

The policy-making process. Englewood-Cliffs 1968.

LIPSET S.; ROKKAN S. (ed.) :

Party Systems and Voter Alignments. New York 1967.

LIPSON L. :

De grondslagen van de politieke wetenschap. Antwerpen 1967 (oorspr. 1965).

LOEWENBERG G. :

Parliament in the great political systems. New York 1967.

LOEWENSTEIN K.:

Political Power and the Governmental Process. Chicago 1965(2).

Staatsrecht und staatspraxis von Gross-britannien (2 dln). Berlin 1967.

LOUVEAUX M.

Energie, electricité et gaz. Bruxelles 1974.

LOW K. :

Rechtsstaat- Demokratie - Sozialstaat. Unser Staat heute und morgen? Köln 1973.

LUCAS J.R. :

Democracy and Participation. Harmondsworth 1976.

LUHMANN N. :

Rechtssoziologie (2 dln). Reinbeck 1972.

Legitimation durch Verfahren. Darmstadt 1975 (2).

LUYKX Th. :

Politieke geschiedenis van België. Amsterdam-Brussel 1973(3).

MACKENZIE W.J.M. :

Power, Violence, Decision. Harmondsworth 1975.

MACMAHON A.W. :

Administering Federalism in a Democracy. New York 1972.

MAC PHERSON C.B. :

The political theory of possessive individualism. Hobbes to Locke. London 1962.

MAES R. :

De overheidsbemoeiing op het gebied van de electriciteitsvoorziening in België. Adm. Lex. 1967.

MAGREZ R. :

Le Statut des organisations syndicales des travailleurs salariés en droit positif belge. Brussel 1962.

MAITLAND F.W. :

The constitutional history of England. Cambridge 1968.

MANDEL E. :

Het laatkapitalisme. Proeve van een marxistische verklaring. Amsterdam 1976 (oorspr. 1972).

MARKESINIS B.S. :

The Theory and practice of Dissolution of Parliament. Cambridge 1972.

MARSHALL G. :

Constitutional Theory. Oxford 1971.

MARSHALL T. H. :

Citizenship and social class. Cambridge 1950.

MARTINY M. :

Integrätion oder Konfrontation? Studien zur Geschichte der sozial-demokratischen Rechts- und Verfassungspolitik. Bonn 1976 (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bd 122).

MAST A. :

Les Pays du Bénélux. Paris 1960 (Collection "Comment sont-ils gouvernés?", T. IV).

Machten. Brugge 1961 (Adm. Lex.).

"Regeringsontslag, lopende zaken en ministeriële verantwoordelijkheid naar Belgisch recht" in : Politiek, parlement, democratie. Opstellen voor Prof. Mr. F.J.F.M. Duynstee, Deventer 1975, p. 147-158.

Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht. Gent 1975.

Overzicht van het Belgisch administratief recht. Gent 1977 (7).

MAUNZ Th. :

Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch. München 1971(18).

MAYER F. (Hg.) :

Staat und Gesellschaft. Festgabe für G. Küchenhoff zum 60. Geburtstag.  
Göttingen 1967.

MEESSEN K.M. :

Erllass eines Verbände-gesetzes als rechtspolitische Aufgabe? Ver-  
fassungsrechtliche Ueberlegungen zum Verbändeproblem. Tübingen 1976.

MEISTER R. :

Das Rechtsstaatsproblem in der westdeutschen Gegenwartfunktion und Wandel  
der bürgerlichen Rechtsstaatsideologie in Deutschland und der Weg zum  
demokratischen und sozialen Rechtsstaat in der Bundesrepublik. Berlin 1966.

MELOT E. :

L'Evolution du régime parlementaire. Paris-Bruxelles s.d..

MERKL A.J.; VERDROSS A.; MARCIC R.; WALTER R. (Hrsgb.) :

Festschrift für Hans Kelsen zum 90 Geburtstag. Wien 1971.

MEUWISSEN D.H.M. :

Elementen van staatsrecht. Zwolle 1975.

MEYNAUD J.; LADRIERE J.; PERIN F. :

La décision politique en Belgique. Le Pouvoir et les groupes. Paris 1965.

MICHELS R. :

Democratie en organisatie. Antwerpen 1969.

Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocra-  
ties. Paris 1971.

MILIBAND R. :

Parliamentary Socialism. A Study in the politics of Labour. London 1972 (2).

De staat in de kapitalistische maatschappij. Utrecht-Antwerpen 1973 (oorspr.  
London 1969).

MILLS C.W. :

The Marxists. London 1962.

The Sociological Imagination. Harmondsworth 1970 (oorspr. 1959).

The Power Elite Londen 1971 (oorspr. 1956).

MINISTERIE :

\_\_\_\_\_ van Economische Zaken. Elementen voor een nieuw energiebeleid.  
Brussel 1979.



MIRKINE-GUETZEVITCH B. :

Les Constitutions de l'Europe nouvelle. Paris 1928.

Les Constitutions européennes. Paris 1951.

MOLITOR A. :

L'Administration de la Belgique. Brussel, s.d..

MOMMEN A. :

Het Belgisch Socialisme. Ontstaan, ontwikkeling en betekenis van het reformisme in de Belgische arbeidersbeweging (1880-1914). Brussel 1976 (proefschrift).

MORANGE J. :

La liberté d'association en droit public français. Paris s.d. (Publications de la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, T. 6).

MOUREAUX Ch.; LAMBOTTE H.; MAGAIN A.; ROLIN H.; DE VISSCHER P. :

Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale. Bruxelles 1957.

MULDER A.; DUK R.A.A. :

Schets van het sociaal-economisch recht in Nederland. Zwolle 1972.

MUELLER Fr. :

Rechtsstaatliche Form Demokratische Politik. Beiträge zu öffentlichen Recht, Methodik, Rechts- und Staatstheorie. Berlin 1977.

MUELLER-THOMA F. :

Der halbstaatliche Verein. Eine Organisationserscheinung der institutionalisierten Durchdringung von Staat und Gesellschaft. Berlin 1974.

NEELS L.; RONSE K. :

Waarde Landgenoten. Onze Politieke Instellingen. Brussel 1979.

NEGT O. :

Keine Demokratie ohne Sozialismus. Ueber den Zusammenhang von Politik, Geschichte und Moral. Frankfurt 1976.

NELSON L. :

Die Rechtswissenschaft ohne Recht. Kritische Betrachtungen über die Grundlagen des Staats- und Völkerrechts insbesondere über die Lehre von der Souveränität. Göttingen 1949 (2).

NEUMANN R.G. :

European Government. New York 1968(4).

NEUVILLE J. :

La représentativité des syndicats. Paris 1960.

L'Evolution des relations industrielles en Belgique. T. 1 : L'avènement du système des "relations collectives". Bruxelles 1976.

NIPPERDEY H.C. :

Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. 1961(2).

NUYENS Y. :

Pressiegroepen in België. Leuven 1965.

OCKRENT R. :

Les crises constitutionnelles du pouvoir législatif en Belgique.  
Les pouvoirs des Secrétaires généraux sous l'occupation ennemie, suivi de Délégation du Pouvoir législatif au Roi, et Avant-projet de réforme constitutionnelle. Bruxelles 1944.

OFFE Cl. :

Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie. Frankfurt 1973 (2).

ONDERZOEK

\_\_\_\_\_ naar de bestuurlijke organisatie. (2 dln.). Eindrapport.  
Instituut voor Bestuurswetenschappen, 's Gravenhage 1975.

OOSTENBRINK J.J. :

Kanttekeningen bij de wetmatigheid van het bestuur (Rede). Amsterdam 1978

ORBAN O. :

Le droit constitutionnel de la Belgique (3 vol.) Liège 1906-1911.

OUD P.J. :

Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden I en II.  
Zwolle 1967-1970 (2).

OVERHEIDSDIENSTEN :

De Belgische ————. Bedenkingen omtrent 1985. Res Publica 1973, p. 559-672.

PACTET P. :

Institutions politiques. Droit constitutionnel. Paris 1974.

"L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes" in : Le Pouvoir. Mélanges offerts à Georges Burdeau. Paris 1977, p. 191-210.

PARLEMENT :

500 jaar parlementair leven in België. Leuven 1966.

PARTIS :

Les Structures et l'avenir des partis politiques. Res Publica 1968, vol. X, Bundel X (themanummer).

PENNELIER P. :

La Conception corporative de la Tour du Pin. Paris 1938.

PEPER B. :

Vorming van welzijnsbeleid. Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk. Meppel 1972.

PERELS J. :

Kapitalismus und politische Demokratie. Privatrechtssystem und Gesellschaftsstruktur in der Weimarer Republik. Frankfurt 1973.

PERIN F. :

La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958. Bruxelles 1960.

PESTALOZZA Chr. :

"Formenmissbrauch" des Staates. Zu Figur und Folgen des "Rechtsmissbrauchs" und ihrer Anwendung auf staatliches Verhalten. München 1973 (Münchener Universitätsschriften).

PFISTER, W.E. :

Regierungsprogramm und Richtlinien der Politik. Bern 1974 (Europäischen Hochschulschriften II/108).

PHELPS E.S. (Ed.) :

Economic Justice. Selected Readings. Harmondsworth 1973.

PICARD E. :

Histoire du suffrage censitaire en Belgique depuis 1830. Bruxelles 1882.

PIKE F.; STRITCH T. (ed.) :

The New Corporatism. Indiana 1972.

PIRENNE H. :

Histoire de Belgique des origines à nos jours. 4 vol. Bruxelles.

PIZZORNO A. :

Political Sociology. Selected Readings. Harmondsworth 1971.

PODGORECKI A. :

Law and society. London 1974.

POLITISERING :

———— van het Openbaar Bestuur. 's Gravenhage 1974 (Congresbundel Vereniging voor Bestuurskunde, Noordwijk 13-14 dec. 1973).

POULANTZAS N. :

Pouvoir politique et classes sociales de l'état capitaliste. Paris 1968.

Les classes sociales dans le Capitalisme d'aujourd'hui. Paris 1974.

La crise de l'Etat. Paris 1976.

L'Etat, le Pouvoir, le Socialisme. Paris 1978.

PRAKKE L. :

Toetsing in het publiek recht. Assen 1972.

Pluralisme en Staatsrecht. Deventer 1974.

& CRAENEN G. :

De positie van een demissionair kabinet in Nederland en België. Preadviezen Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het recht van België en Nederland. Zwolle 1975.

e.a. :

Staatsrecht en economische macht. Staatsrechtsconferentie Amsterdam 1975.

PRELOT M. :

Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris 1972 (5).

PREUSS U.K. :

Legalität und Pluralismus. Beiträge zum Verfassungsrecht der B.R.D..  
Frankfurt 1973.

PRINS Ad. :

La démocratie et le régime parlementaire. Bruxelles 1884.

PRINS J.H. :

Over representatie en identiteit (Rede). Deventer 1978.

PROBLEMES :

Les problèmes constitutionnelles de la Belgique au XIXe siècle. Res Publica  
1968, vol. X, Bundel X (themanummer).

PUCHINGER G. :

Colijn en het einde van de coalitie. De geschiedenis van de Kabinets-  
formaties 1918-1924. Kampen 1969.

RA D.W. :

The political consequences of electoral laws. New Haven 1967.

RAPPORT

——— van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie :  
Bestuursorganisatie bij de Kabinetsformatie. 's Gravenhage 1971.

RAPPORTS :

——— des Journées d'étude au Collège Philosophique de la Saute. Vol. I..  
Le Corporatisme. Huy 1935.

RAUSCH H. :

Bundestag und Bundesregierung. Eine Institutionenkunde. München 1976(4).

REDFORD E.S. :

Democracy in the administrative state. New York 1969.

REGIME :

Le Régime représentatif est-il démocratique? Pouvoirs (Revue d'études constitutionnelles et politiques) nr. 7, Paris 1978.

RENARD Cl. :

La Conquête du suffrage universel en Belgique. Bruxelles 1966.

RENTON D. :

The Preparation of Legislation. Report of a Committee, appointed by the Lord President of the Council. London 1975.

REPertoire :

——— Pratique de Droit Belge. Complément III. "Assurances Terrestres". Bruxelles 1969, p. 194 e.v..

REVEL J.-F. :

La tentation totalitaire. Paris 1976.

RICHTER M. :

The political theory of Montesquieu. London 1977.

RIGAUX F. :

Introduction à la science du droit. Bruxelles 1974.

RIMANQUE K. :

Juridische vormgeving aan sociale aktie. (Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland) Zwolle 1974.

RINCK G. :

Wirtschaftsrecht. Wirtschaftsverfassung, Wirtschaftsverwaltung, Wettbewerbs- und Kartellrecht. Köln 1977(5).

RINKEN A. :

Das Oeffentliche als Verfassungstheoretisches Problem. Dargestellt am Rechtsstatus der Wohlfahrtverbände. Berlin 1971.

RIPERT G. :

Le régime démocratique. Paris 1936.

RIPLEY R.B. :

Power in the Senate. New York 1969.

Congress. Process and Policy. New York 1974.

RITTSTIEG H. :

Wirtschaftverbände und europäische Gemeinschaften. Eine Untersuchung zur institutionalisierten Interessenvertretung. Hamburg 1966.

ROBSON W.A. :

L'Etat Social. The Welfare State. Bruxelles 1955 (ULB, Travaux et Conférences Faculté de Droit, III).

ROLIN H. :

Prolégomènes à la Science du Droit. Esquisse d'une sociologie juridique. Bruxelles 1911.

ROMBOUTS J.L. :

De paritaire organen in België. Proeve van sociaal bestuursrecht. Lier 1976.

ROSE R.; PETERS G. :

Can government go bankrupt? New York 1978.

ROSTOW J.J. :

Les étapes de la croissance économique. Paris 1973 (oorspr. 1960).

Les étapes du développement politique. Paris 1975 (oorspr. 1971).

ROTTLEUTHNER H. :

Rechtswissenschaft als Sozials wissenschaft. Frankfurt 1973.

ROWE E. :

Modern Politics. An introduction to behaviour and institutions. London 1969.

ROYAL

Commission on the Constitution. 1969-1972, 2 vol., London 1973.

RUSSELL B. :

Power. A New Social Analysis. London 1975 (oorspr. 1938).

RYAN M. :

The acceptable Pressure Group. Inequality in the penal lobby : a case study of the Howard League and R.A.P.. Westmead 1978.

SARTORI G. :

Théorie de la démocratie. Paris 1973.

SAUTEL G. :

Histoire des Institutions Publiques depuis la Révolution française.  
Paris 1978 (2).

SAVY R. :

Droit Public Economique. Paris 1972.

SAWER G. :

Law in Society. Oxford 1965.

SCHACHTSCHNEIDER K.A. :

Das Sozialprinzip. Zu seiner Stellung im Verfassungssystem des Grundgesetzes  
Bielefeld 1974.

SCHEUNER U. :

Die Staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft. Frankfurt 1971 (Dokumenta-  
tionen zum öffentlichen Recht, Bd. 2).

(Hrsgb.) :  
Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie. Opladen 1973.

Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften. Berlin 1978.

SCHIKORSKI F. :

Die Auseinandersetzung um den Körperschaftsbegriff in der Rechtslehre des  
19 Jahrhunderts. Berlin 1978.

SCHILTZ H. :

Handboek van financiële wetgeving. Antwerpen 1974.

SCHMIDT R. :

Wirtschaftspolitik und Verfassung. Grundprobleme. Baden-Baden 1971.

SCHMITT C. :

Verfassungslehre. Berlin 1965.

SCHMITTER P.S. :

Models of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western  
Europe. Draft Report I.P.S.A. - Congress, Edinburgh 1976 (stencil).



SCHMITTER P.S. (ed.) :

The new Corporati . . Comparative Political Studies 1977, nr. 10 (themanummer

SCHMITTER Ph. S. :

Interest Intermediation and Regime Governability in contemporary Western Europe. Draft Paper A.P.S.A. - Convention 1977).

SCHNUR R. (ed.) :

Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag. München 1972.

SCHOENTJES-MERCHIERS Y. :

De waardebeveiligingsbedingen in het recht van de landen der E.E.G. Brussel 1968.

SCHOLTEN G.H. :

De S.E.R. en de ministeriële verantwoordelijkheid. Meppel 1968.

Politiek en Bestuur (Rede). Alphen a/d Rijn 1972.

SCHOUTEN C.H. :

Economische en juridische momenten en motieven in het Ordeningsrecht (rede). Deventer 1968.

SCHRANS G. :

Economie op zoek naar recht. Deel 1. Gent 1973.

SCHREUDER E. :

Les impôts sur les revenus. Précis de législation et de jurisprudence. Bruxelles 1957-60.

SCHRIJVERS P.M.B.; MOOR-SMEETS H.C.M. :

Staats- en Bestuursrecht. Groningen 1978.

SCHUMPETER J.A. :

Capitalism, Socialism and Democracy. London 1976 (5).

SCHUYT C.J.M. :

Rechtssociologie. Een terreinverkenning. Rotterdam 1971.

Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid. Rotterdam 1972.

SCHWARTZ R.D.; SKOLNICK J.H. (eds.) :

Society and the Legal Order. Cases and Materials in the Sociology of Law. New York 1970.

SEIFERT K.-H. :

Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland.  
Köln 1975.

SELZNICK P.: NONET P.; VOLLMER H.M. :

Law, society and industrial justice. New York 1969.

SENELLE R. :

Politieke, economische en sociale structuur van België.  
Brussel 1970 (Teksten en Documenten, nrs. 257-259).

Commentaar op de Belgische Grondwet. Brussel 1974.

SHONFIELD A. :

Modern Capitalism. The changing balance between public and private power.  
London 1965.

SIMONS D.; VAN WIJNBERGEN S.F.L. :

Bestuursrecht en Bestuurskunde. Haarlem 1955 (Geschriften van de Vereniging  
voor Administratief Recht, XXXII).

SINGER P. :

Democracy and Disobedience. New York 1974.

SMELSER N.J. :

Sociologie van het economisch leven. Utrecht 1965 (oorspr. 1963).

SMITH J.F. :

Government by Commissions. Illegal and Pernicious. London 1849.

SOMERHAUSEN M. e.a. :

Le Conseil d'Etat. Les Nouvelles. Droit Administratif. T. VI. Brussel 1975.

SPITAELS G. :

L'Année Sociale... Bruxelles (reeks).

SPEYER H. :

La réforme de l'Etat en Belgique. Bruxelles-Paris 1927.

Corporatisme ou parlementarisme réformé? Bruxelles 1935.

SPREUTELS M. :

Het stelsel van de Belgische staatsbegroting. Gent-Leuven 1968.

STAATSSECRETARIAAT :

————— voor Hervorming der Instellingen. Morfologie van het Staatsbestuur. Brussel 1977.

STACEY F. :

The Government of Modern Britain. Oxford 1969 (3).

STANKIEWICZ W.J. (ed.) :

British Government in an Era of Reform. London 1976.

STASSEN J.L. :

Over democratie. Rotterdam 1971.

STEIGER H. :

Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages. Berlin 1973.

STEINER V. :

Oeffentliche Verwaltung durch Private. Hamburg 1975 (Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht).

STEPHEN J.F. :

Liberty, Equality, Fraternity. Cambridge 1967 (ed. by R.J. White).

STUDIECENTRUM :

————— tot hervorming van den staat. Brussel 1967.

STUURMAN S. :

Kapitalisme en burgerlijke staat. Een inleiding in de marxistische politieke theorie. Amsterdam 1978.

STUYCK J.; SWENNEN H.; VAN DEN BERGH R. :

Als het nodig is zeg ik het je wel. Consumentenvoorlichting door de overheid in België. Antwerpen 1978.

SUAREZ W.C. :

The influence of Legislatures upon the activities of Executives.  
(European Consortium for Political Research, 1975, paper).

TAK A.Q.C. :

Overheidsbestuur en privaatrecht. Alphen a/d Rijn 1978.

THEATE Th. :

Les Unions professionnelles. Louvain 1914 (7).

THOENENS P. :

De elite in de verzorgingsstaat. Leiden 1962.

THOMPSON D.F. :

The Democratic Citizen. Social Science and Democratic Theory in the  
Twentieth Century. Cambridge 1970.

THONISSEN J. :

La Constitution belge annotée. Bruxelles 1879 (3).

THORBECKE J.R. :

Staatsinrichting en Staatsbestuur. Arnhem 1968 (bewerkte uitgave).

TIBERGHIE A. :

Handleiding voor de leden van de fiscale commissies. Gent 1964 (2 dln.).  
Handboek van fiscaal recht. Brussel 1976.

TIMBAL P.C. :

Histoire des Institutions Publiques et des Faits Sociaux. Paris 1970.

TRUMAN D.B. :

The Governmental Process. Political Interest and public opinion. New York  
1951.

TSATSOS T. :

Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung. Heidelberg 1968

UNGER R.M. :

Law in Modern Society. Toward a Criticism of Social Theory. New York 1976.

URBAIN R. :

La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique. Bruxelles 1958.

VACCARO M.-A. :

Les Bases Sociologiques du Droit et de l'Etat. Paris 1898.

VALKHOFF J. :

De marxistische opvattingen over recht en staat. Nijmegen 1976 (oorspr. 1928)

VANACHTER O. :

Arbeidsrecht en vrijheid van ondernemen. Een onderzoek naar de invloed van het Belgisch arbeidsrecht op ondernemingsbeslissingen. 2 dln. Leuven 1975

VAN BRAAM A. (red.) :

Sociologie van het Staatsbestuur. Een keuze uit de internationale literatuur (2 dln.). Rotterdam 1969-1970.

VAN CAENEGHEM R.C. :

Over Koningen en Bureaucraten. Oorsprong en ontwikkeling van de hedendaagse staatsinstellingen. Amsterdam 1977.

VAN COMPERNOLLE J. :

Le droit d'action en justice des groupements. Bruxelles 1972.

VAN DE BRAAK H.J. (red.) :

Crisis op de korrel. Rotterdam 1974.

VANDEKERCKHOVE R. :

Werknota. Geschillen van Bestuur. Hervorming van het Administratief Contentieux. Brussel 1976.

VAN DEN BERG J. Th.; MOLLEMAN H.A.A. :

Crisis in de Nederlandse Politiek. Alphen a/d Rijn 1974.

VAN DEN BERGH J. ; DE CALUWE A. :

"Afbetalingsovereenkomsten" A.P.R. 1975.

VANDENDIJCK W. :

Macht en onmacht. Indrukken over een ambivalente democratie. Alphen a/d Rijn 1976.

VAN DEN DOEL J. :

Demokratie en welvaartstheorie. Alphen a/d Rijn 1975.

VAN DEN STEENE W. :

De Belgische grondwetscommissie (oktober-november 1830). Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet. Brussel 1963.

VANDEPUTTE R. :

Wat ik rondom mij zag. Antwerpen 1975.

VAN DER BURG F.H. :

Overheid en onderdaan in een representatieve democratie. Preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht. Haarlem 1970.

VAN DER ESSEN L. :

La révolution belge et les origines de notre indépendance (1830-1839). Bruxelles 1924.

VAN DER HOEVEN J. :

De plaats van de grondwet in het constitutionele recht. Enkele opmerkingen over betekenis en functie van de grondwet in het geheel der constitutionele verhoudingen. Zwolle 1958.

VAN DER POT C.W.; DONNER A.M. :

Handboek van het Nederlands Staatsrecht. Zwolle 1977 (10).

VANDERVELDE E. :

Le Socialisme contre l'Etat. Paris 1918.

VAN DER WEE H. :

Historische aspecten van de economische groei. Tien studies over de economische ontwikkeling van West-Europa en van de Nederlanden in het bijzonder (12-19e eeuw). Antwerpen 1972.

& TAVERNIER K. :

De Nationale Bank van België en het monetaire gebeuren tussen de twee wereldoorlogen. 1975 (ter gelegenheid van het hondervijfentwintigjarig bestaan van de Nationale Bank van België).

VAN DIEVOET E. :

Anti-parlementarisme. Brussel s.d..

VAN DOORN J.A.A., SCHUYT C.J.M. (red.) :

De stagnerende verzorgingsstaat. Meppel 1978.

VAN DOORN K. e.a. :

De beheerste vakbeweging. Amsterdam 1976.

VAN EIKEMA HOMMES H.J. :

Hoofddlijnen der rechtssociologie en de materiële indelingen van publiek- en privaatrecht. Zwolle 1975.

VANEK J. :

The participatory economy. An evolution hypothesis and a strategy for development. London 1974 (oorspr. 1971).

VAN GERVEN W. :

Beginnelsen van Belgisch Privaatrecht. Deel I. Algemeen Deel. Antwerpen 1973.

Het Beleid van de Rechter. Antwerpen-Zwolle 1973.

The process of formulating legal rules. Bruxelles 1974 (Extrait des Rapports belges au IXe Congrès international de droit comparé, Téhéran 1974).

Beginnelsen van Belgisch privaatrecht. XIII. Handels- en economisch recht. Deel I. Ondernemingsrecht. Antwerpen 1975 (n.ed. 1978).

VAN GUNSTEREN H.R. :

The Quest for Control. A critique of the national-central-rule approach in public affairs. London 1976.

VAN GUNSTEREN H.; LOCK G. :

Politieke theorieën. Alphen a/d Rijn 1977.

VAN HAERSOLTE R.A.V. :

Inleiding tot het Nederlandse staatsrecht. Zwolle 1972 (5).

VAN HASSEL H. :

Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding. Leuven 1974.

VAN HEEK, F. :

Van Hoogkapitalisme naar Verzorgingsstaat. Een halve eeuw sociale verandering 1920-1970. Meppel 1973.

VAN HOOREBEKE L. :

Histoire de la politique contemporaine de Belgique depuis 1884. Gand 1905.

VAN IMPE H. :

Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge. Bruxelles 1966.

VAN IMPE H. :

Le régime parlementaire en Belgique. Bruxelles 1968.

VAN KALKEN Fr. :

La Belgique contemporaine (1780-1930). Histoire d'une évolution politique. Paris 1950 (2).

Histoire de la Belgique et de son expansion coloniale. Brussel 1954.

VAN MAARSEVEEN, H. Th. J. F. :

red.: Adviezen van politieke en maatschappelijke organen over vernieuwing van grondwet en kieswet (1967 - mei 1968), 'sGravenhage 1969.

& VAN DER TANG, G.F.M.: Over het Verschijnsel Grondwet. Rotterdam 1973.

& VAN SCHENDELEN, M.P.C.M.: Proces van Wetgeving. Een onderzoek naar de snelheid van wetgeving in Nederland. (1961-1970), Groningen 1976.

Politiek Recht, Opvolger van het Staatsrecht? Deventer 1971 (Rede).

De Heerschappij van de Ministerraad. 's Gravenhage 1973 (Rede).

VAN OUTRIVE L. :

Sociologie en vakbond. Antwerpen 1969.

The industrial relation-system as a controlling instrument. (4th Conference of the European Group for the Study of Deviance and Social Control, paper).

VAN OVERLOOP J. :

Exposé des motifs de la Constitution belge par un docteur en droit. Bruxelles 1864.

VAN RAALTE E. :

De werkelijke betekenis en functionering van het Nederlands koningschap. Zwolle 1975.

Het Nederlandse Parlement. 's Gravenhage 1977 (6).

VAN RIJN J.; HEENEN J. :

Principes de Droit commercial. T. I. Bruxelles 1976.

VAN ROMPUY V. :

Organisatie van de Economie (2 dln.), Leuven s.d. (kursus).



VAN WELKENHUYZEN A. :

La Constitution belge : objet et structure. Bruxelles 1974 (Extrait des rapports belges au IXe congrès international de droit comparé, Téhéran 1974).

VAN WIJNEN H.A. :

Van de Macht des Konings. Mythe en Werkelijkheid van de constitutionele monarchie. Amsterdam 1975.

VAN WIJNSBERGEN S.F.L. :

Openbaarheid van overheidsdocumenten (rede). Alphen a/d Rijn 1968.

VARAIN H.J. (Hrsgb) :

Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973.

VELGE H. :

Associations et Fondations en Belgique. Histoire et théories. Bruxelles 1942.

L'organisation professionnelle. Bruxelles 1942.

VERENIGING :

— voor Economie. De Overheid in de gemengde economie. Elfde Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres. Referaten; notulen. Leuven 1973.

VERSLAG :

van de Commissie van Voorlichting op 14 juli 1946 door Zijne Majesteit Koning Leopold III ingesteld. 543 blz.

VILE M.J.C. :

Constitutionalism and the separation of Powers. Oxford 1967.

VELU J. :

La dissolution du parlement. Bruxelles 1966.

VIANCE G. :

Préface à une réforme de l'Etat. Paris 1934.

VIS J.J. :

Rechtsstaat en verzorgingsstaat. Deventer 1978.

WALINE M. :

Mélanges offerts à Marcel Waline. Le Juge et le Droit public (2 dln).  
Paris 1974.

WALKLAND S.A. :

The legislative process in Great Britain. London 1969 (2).

WEBER Y. :

L'administration consultative. Paris 1968.

WEISBROD B.A. (ed.) :

Public Interest Law. An Economic and Institutional Analysis. Berkeley 1978.

WETENSCHAPPELIJKE :

———— Raad voor het Regeringsbeleid. Externe adviesorganen van de centrale overheid. Beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen (Rapporten aan de regering nr. 12). 's Gravenhage 1977.

———— Raad voor het Regeringsbeleid. Overzicht externe adviesorganen van de overheid. 's Gravenhage 1976 (Rapport nr. 11).

———— Raad voor het Regeringsbeleid. Overzicht interne adviesorganen van de overheid. 's Gravenhage 1977 (Rapport nr. 14).

———— Raad voor het Regeringsbeleid. Adviseren aan de Overheid. (Voorstudies en Achtergronden) 's Gravenhage 1977.

WHEARE K.C. :

Government by Committee. Oxford 1955.

WIGNY P. :

Droit Constitutionnel. Principes et droit positif. 2 dln. Brussel 1952.

Propos constitutionnels. Bruxelles 1963.

La troisième révision de la Constitution. Bruxelles 1972.

Cours de droit constitutionnel. Bruxelles 1973.

WIJTHOFF W.F. :

De Staatsinrichting van Nederland. Haarlem 1957 (8).

WILKIN R. :

Dictionnaire du Droit Public. Bruxelles 1963.

WISEMAN H.V. :

Political Systems. Some Sociological Approaches. London 1966.

WRAITH R.A.; LAMB G.B. :

Public Inquiries as an Instrument of Government. London 1971.

X. :

Les relations entre l'Etat et les entreprises privées. Paris 1979  
(Journées d'Etudes Université Paris IX).

ZECH H. :

Die Rechtsfertigung des Staates in der normativen Staatstheorie und der  
Integrationslehre. 1934.



# TIJDSCHRIFTEN EN BIJDAGEN

ABENDROTH W. :

"Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag" :  
Perspectivas del derecho publico en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje  
a Enrique Sayagues-Laso, T. I., Madrid 1969, 803-846.

AIKIN C. :

"The Regime of Assembly and Responsible Government : American Experience" :  
Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 11, 1962, 355-364.

"Two Studies on Representative Government" : Jahrbuch des Oeffentlichen  
Rechts der Gegenwart, Bd. 17, 1968, 1-22.

ALBEDA W. :

"Overheid en sociaal-economische machtsvorming" : Civis Mundi, 1976, 93-124.

ALTVATER E. :

"Remarques sur quelques problèmes posées par l'interventionnisme étatique" :  
L'Etat contemporaine et le marxisme, Paris 1975, 135-170.

"Vorm, middelen en grenzen van het ingrijpen van de burgerlijke staat" :  
Te Elfder Ure, nr. 22, Economie en Staat, 457-487.

ANDERSEN R. :

"Les instruments juridiques de la politique des prix" : Ann.dr. 1977,  
351-372 (Journées d'études, Charleroi 1977, Les Instruments juridiques de  
la lutte contre l'inflation).

ANDERSON M. :

"The myth of the two hundred families" : Political Studies, 1965, 161-178.

ANSIAUX P. :

"Amélioration à apporter au fonctionnement du pouvoir législatif" : La  
Production de la loi, Bruxelles 1948-49, 49-55.

APTER D. :

"Government" : International Encyclopedia of social sciences, London 1968,  
214-230.

AVRIL P. :

"Pouvoir et responsabilité" : Le Pouvoir. Mélanges offerts à G. Burdeau,  
Paris 1977, 9-23.

BACHRACH P. ; BARATZ M.S. :

"Decisions and non-decisions : An Analytical Framework" : BELL, EDWARDS, WARNER (eds.), Political Power. A reader in theory and research, New York 1969, 100-109.

BARNUM D.G. :

"The constitutional status of public protest activity in Britain and the United States" : Public Law 1977, 310-344.

BARTHOLOME Th. :

"Quelques réflexions sur l'administration consultative" : Ann.Fac.dr.Liège, 1958, 41-49.

BARTIER J. :

"Politische Parteien und soziale Klassen in Belgien" : CONZE W. (Hrsgb.) Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte in 19. Jahrhundert. Stuttgart 1967.

BAYLES M.D. :

"Participation : an overvalued, impractical ideal" : Equality and Freedom: international and comparative jurisprudence, Part II : Participation , New York 1977, 367-378.

BEATTIE A.J. :

"The two-party legend" : The Political Quarterly 1974, 288-299.

BEAUFAYS J. :

"La politique économique régionale de la Belgique" : Etudes sur le régionalisme en Belgique et à l'étranger, Bruxelles 1973, 229-351.

BECKER E. :

"Wissenschaftliche Erörterungen der Staatsaufgaben" : Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, Tübingen 1974, 755-780.

BEIRLAEN A. :

"Enkele juridische implicaties i.v.m. het verwerven der syndicale vrijheid in België" : T.B.P. 1974, 85-92.

BEKKE A.J.G.M. :

"Overheidsorganisaties naar een nieuwe opzet" : T.B.P. 1976, 195-201.

BENDA E. :

"Rechtsstaat im sozialen Wandel" : Archiv des öffentlichen Rechts 1976, 497-519.

BENDIX R. :

"The Extension of Citizenship to the Lower Classes" : R. BENDIX (ed.), State and Society. A reader in comparative political sociology, Berkeley 1973, 233-256.

BERGAMIN R.J.B.; VAN MAARSEVEEN H.Th.J.F. :

"Constitutional and administrative law" : Introduction to Dutch law for foreign lawyers. Deventer 1978, 381-434.

BERNHOLZ P. :

"Einige Bemerkungen zur Theorie der Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie" : VARAIN H.J. Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973, 339-347.

BIFFEN W.J. :

"Party conference and party policy" : The Political Quarterly 1961, 257-266.

BLACK D.J. :

"The Mobilization of Law" : The Journal of Legal Studies, Jan. 1973, 125-149

BLANPAIN R.R. :

"Enkele actuele vraagstukken i.v.m. het Belgisch syndicalisme" : S.E.W. 1962, 571-586.

"De Belgische arbeidsverhoudingen : een momentopname van "tripartisme" in perspectief" : Belgische Vereniging voor Arbeidsverhoudingen, Dertig Jaar Belgische Arbeidsverhoudingen, Deventer 1977, 69-86.

BLUEMEL W. :

"Demokratisierung der Planning oder rechtsstaatliche Planning" : Festschrift für E. Forsthoff zum 70. Geburtstag. München 1974, 9-36.

BOCKEN H. :

"Ook de individuele verbruiker kan de vordering tot staking instellen voorzien bij art. 57 van de wet van 14 juli 1971 op de handelspraktijken" : T.P.R. 1973, 553-579.

BOECKENFOERDE E.-W. :

"Organ, Organisation, Juristische Person. Kritische Ueberlegungen zu den Grundbegriffen und der Konstruktionsbasis der staatlichen Verwaltungsrechts" Fortschritte der Verwaltungsrechts, Festschrift für H.J.Wolff, München 1973, 269-306.

BOEHM F. :

"Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung" :  
U. SCHEUNER (Hrsgb.), Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft,  
Frankfurt 1971, 85-108.

BOS A.M. :

"Wetgeven in een technotronische samenleving" : Bestuurswetenschappen 1976,  
182-192.

BRAAM G.P.A. :

"Van individuele mensen naar politieke macht en terug" : Acta Politica 1973,  
113-132.

BRAIBANT G.; WIENER C. :

"Processus et procédure de décision" : Mélanges en l'honneur du prof.  
M. Stassinopoulos. Paris 1974, 463-490.

BRASSINE J. :

"Bilan des conseils culturels et des conseils régionaux" : Politiek Jaar-  
boek 1976, 179-219 (Res Publica).

BREDEMEIER H.C. :

"Law as an integrative mechanism" : V. AUBERT (ed.) Sociology of Law,  
Harmondsworth 1969, 52-67 (oorspr. 1962).

BREWER-CARIAS A.-R. :

"Regionalization in economic matters in comparative law" : Rapports généraux  
au IX congrès international de Droit comparé (Téhéran 1974), Bruxelles  
1977, 669-696.

BROHM W. :

"Sachverständige und Politik. Rechtsfragen der Beratung in der Wirtschafts-  
und Sozialpolitik der BRD" : Festschrift für E. Forsthoff zum 70  
Geburtstag, München 1974, 37-76.

BRUINSMA F. :

"Proeve van politiek recht" : N.J.B. 1974, 889-899.



BUCI-GLUCKSMANN Ch. :

"Consensus et domination" : Pouvoirs. Revue d'Etudes Constitutionnelles et politiques, n° 5, Paris 1978, 75-86.

BUNDERVOET J. :

"Sociale programmatie en de verhouding basis-leiding in de vakorganisatie" : Bulletin 2, Instituut voor Arbeidsrecht, Leuven 1971.

BURBAN J.-L. :

"Y-a-t-il une politique sociale européenne?" : Cah.dr.eur. 1976, 179-203.

BURDEAU G. :

"Pouvoir politique et pouvoir financier. Essai de systématisation de leurs relations" : Mélanges en l'honneur de Jean Dabin, T. I., Bruxelles 1963, p. 33-58.

"Sur la notion de lutte politique" : Perspectivas del derecho publico en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagues-Laso. T. I, Madrid 1969, 649-668.

"L'Etat entre le consensus et le conflit" : Pouvoirs. Revue d'Etudes constitutionnelles et politiques, n° 5, Paris 1978, 65-74.

BURKENS M.C. :

"Algemene grondwetsherziening : een instrument voor de toekomst?" : N.J.B. 1979, 61-67.

BURTIN ANCIEN A. :

"Le rôle des fonctionnaires dans les commissions consultatives mixtes" : Ann.Fac.Dr.Liège 1959, 19-34.

BUYS J.T. :

"Het wezen van de constitutionelenregeringsvorm" : Studiën over staatkunde en staatsrecht, Arnhem 1895, dl. 1, 443-463.

CALDWELL M.E. :

"Well-Being : its place among human rights" : Toward World Order and Human Dignity. Essays in Honor of M.S. Mc. Dougal, New York 1976, 169-197.

CASPER G. :

"The right to vote effectively" : Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 20 1971, 375-384.

CHAPMAN W. :

"General Will" : International Encyclopedia of Social Sciences, 1968, vol. 3-4, 86-88.

CHAPEL Y. :

"Belgique" : G. LANGROD (ed.), La consultation dans l'administration contemporaine, Paris 1972, 730-753.

CHARLOT J. :

"Institutions et forces politiques" : Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1975, 5-21.

CHRISTOPHE G. :

"Quelques réflexions au sujet de l'aménagement du territoire, de l'expansion économique et des institutions régionales" : Res Publica 1959, 148-156.

CLAASSENS H. :

"De veralgemeende controle op het verzekeringswezen in België" : De Verzekering 1975, 5-90, 353-408, 605-676, 845-1020.

CLAEYS-VAN HAEGENDOREN M. :

"Party and opposition formation in Belgium" : Res Publica 1967, 413-436.

"Recente tendenzen in de Belgische politiek" : Acta Politica 1972, 323-341.

COHEN L.H. :

"The Parliamentary Commissioner and the "M.P.Filter" : Public Law 1972, 204-214.

COLLINS I. :

"Liberalism in nineteenth-century Europe" : BLACK E.C. (ed.) European political history, 1815-1870. Aspects of Liberalism. New York 1967, 103-127.

COOPMANS J.P.A. :

"Wetgeving als bemiddeling" : Macht en onmacht van de wetgever. Opstellen uitgegeven ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de Katholieke Hogeschool en het 15-jarig bestaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid te Tilburg. Deventer 1978, 35-66.

COURTOY Cl. :

"Les sections des Chambres législatives" : Res Publica 1976, 131-154.

"L'expérience des sections" : Res Publica 1977, 645-659.

CRABBE V. :

"Les Commissions de réforme administrative en Belgique" : Revue internationale des sciences administratives, 1954, 869-907.

CRABBE V. :

"La commission, moyen d'administration" : R.J.A. 1959, 137-149.

"Les groupes de pression" (colloque) : Res Publica 1962, 155-202.

"La place et le rôle des techniciens et des experts" : Res Publica 1962, 409-416.

"Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique" : Res Publica 1964, 125-144.

CRICK B. :

"Participation and the Future of Government" : From Policy to Administration Essays in honour of W.A. Robson. London 1976, 55-71.

CRIJNS F.C.C.M. :

"Vaste colleges van advies en bijstand" : Bestuurswetenschappen 1975, 394-424.

DAINTITH T. :

"The Functions of Law in the field of short-term Economic Policy" : The Law Quarterly Review, Jan. 1976, 62-78.

DAUBIE C. :

"Régionalisation et simplification des institutions" : Ann.dr. 1975 (Journées d'études, Mons 1974, Les lois d'expansion économique), 119-184.

DAUDT H. :

"De politieke toekomst van de verzorgingsstaat" : J.A.A. VAN DOORN e.a. De stagnerende verzorgingsstaat. Meppel 1978, 189-219.

DAURMONT O. :

"Le Conseil Economique Régional pour le Brabant" : Res Publica 1978, 585-610.

DE BEAUFORT W.H. :

"Parlement en adviescolleges" : Bestuurswetenschappen 1975, 463-471.

DE BRUIN J.A.W. :

"Beleidswetenschap en beleidsanalyse" : Bestuurswetenschappen 1976, 26-48.

DE CLERCK D. :

"Het economisch plan, een nieuw begrip in ons administratief recht" : T.B.P. 1972, 4-14.

DE CUYPER A.J. :

"De betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel" : T.B.P. 1976, 292-298.

DE GAAY FORTMAN B. :

"Planning, concurrentie en economische orde" : S.E.W. 1967, 258-273.

DE GRAZIA :

"Representation : I Theory" : International Encyclopedia of Social Sciences 1968, vol. 13 & 14, 461-465.

DE GRUBEN :

"Institution des Secrétaires d'Etat" : Res Publica 1966, 193-199.

DE JONG E.P. :

"Mitbestimmung en medezeggenschap" : N.J.B. 1974, 965-977 en 997-1009.

DE KEYSER L. :

"Overzicht van de regionale expansiewetten in België. Taak van de lokale besturen en intercommunales" : S.E.W. 1968, 2-24.

"Overzicht en appreciatie van de Belgische kaderwet houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie en van de Belgische wet betreffende de economische expansie" : S.E.W. 1971, 55-74.

DE LICHTERVELDE L. :

"Le conseil des ministres dans le droit public belge" : Bulletin de la Classe des Lettres et de Sciences Morales et Politiques de l'Académie royale de Belgique, XXXIII- 1947.

DELPEREE F. :

"La région et ses institutions" : Ann.dr. 1975, 85-98 (Journées d'études Mons 1974, Les lois d'expansion économique).

"Au fil de la crise" : J.T. 1977, 597-604.

DE MEYER J. :

"La décentralisation territoriale dans les Etats de Bénélux" : R.D.P. 1952, 367-395.

"Réflexions sur la monarchie parlementaire" : Res Publica 1961, 243-250.

"Over presidentiële en parlementaire democratie" : R.W. 1961-1962, 2315-2324.

DE MEYER J. :

"De monarchie tussen links en rechts in het hedendaagse Europa" : De Monarchie (Referaten gehouden op het historisch congres te Nijmegen 1966), Amsterdam 1966, 75-99.

"De monarchie in de moderne staat" : Res Publica 1967, 181-189.

"L'évolution du Droit Public belge de 1950 à 1971" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 21, 1972, 157-192.

"Communautés et Régions en Belgique. Nouveaux développements" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart. Bd. 27, 1978, 1-22 en 453.

DE MEYERE P. :

"Vrijheid, onvrijheid, bevrijding. Een politicologische benadering" : Politica 1977, 52-67.

DEPRE R. :

"Groei van de ambtenarij getoetst aan voorbeelden in België" : Bestuurswetenschappen 1978, 163-182.

DE SLOOVERE J. :

"Gewestvorming en overlegeconomie" : G.E.R.V.-berichten, juni 1978, 7-24.

DE SOUSA J.P.G. :

"Remarques sur l'idée de Constitution et la Signification Sociologique du Droit Constitutionnel" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 16, 1967, 39-66.

DE SWAAN A. :

"De mens is de mens een zorg : een verstatelijking van verzorgingsarrangementen" : De Gids 1976, 35-48.

DE VISSCHER P. :

"L'Evolution du Droit public belge de 1930 à 1950" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart 1953, 217-250.

; e.a. :

"La Constitution belge révisée" : Ann.dr. 1972, temanummer.

DE VRIES K.G. :

"Enkele opmerkingen over legitimiteit en politieke besluitvorming" : Legitimatie, Rotterdam 1974.

DE VROEDE P. :

Noot onder : Corr.Rb. Kortrijk, 24 juni 1974. : R.W. 1974-75, 548.

DEWACHTER W. :

"De verdere democratisering van de Belgische politiek" : Res Publica 1968, 253-277.

"Het effect van de oppositie op het regeringsbeleid in België van 1965 tot 1971" : Res Publica 1975, 151-170.

DIERICKX G. :

"Besluitvorming en de metamorfosen van de ideologie" : Res Publica 1978, 535-560.

DIETZE G. :

"Liberalism and the Rule of Law" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 25, 1976, 221-254.

DONNER M.A. :

"Over het doel van de staat" : N.J.B. 1978, 433-443.

DOR G., BRAAS A. :

"La Constitution" : Les Nouvelles, Bruxelles 1935.

DRAGO R. :

"La participation dans l'administration en France" : T.B.P. 1970, Jubileumnummer, 412-420.

DRION F. :

"La procédure des auditions dans les commissions parlementaires des pays du Benelux" : C.R.I.S.P. Courrier Hebdomadaire, n° 794-795, 28 april 1978.

DUFFAU J.-M. :

"Les règlements des assemblées parlementaires belges" : R.D.P. 1976, 749-885.

DUK W. :

"Wetsontwerp openbaarheid van bestuur" : N.J.B. 1976, 393-401.

ECHTERHOLTER R. :

"25 Jahre Bundesverfassungsgericht -Seine Bedeutung für das Wirtschafts- und Sozialrecht" : Betriebs-Berater. Zeitschrift für Recht und Wirtschaft 1976, 1521-1524.

EDELMAN M.; FLEMING R.W. :

"Wage-Price Decisions as Symbols" : Ch. 7 in : dez., The Politics of Wage-Price Decisions, A Four-Country Analysis, Urbana 1965, 308-321.

EECKHOUT G. :

"Nos institutions représentatives" : Histoire de la Belgique contemporaine, Bruxelles 1830-1914.

EHRlich St. :

"State and Nation" : Theory and Politics. Theorie und Politik. Festschrift zum 70. Geburtstag für Carl Joachim Friedrich (von Beyme K. (Hrsgb)), Den Haag, s.d..

EHRMANN H.W. :

"Interest Groups and the Bureaucracy in Western Democracies" : R. BENDIX (ed.), State and Society, Berkeley 1973, 257-275.

ELLWEIN Th. :

"Die grossen Interessenverbände und ihr Einfluss" : R. LOEWENTHAL ; H.-P. SCHWARZ (Hrsgb.). Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland - ein Bilanz, Stuttgart 1974 (2), p. 470-493.

EPSTEIN E.M. :

"Corporations and Labour Unions in Electoral Politics" : The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Mei 1976, "Political Finance : Reform and Reality" 33-58.

ERAUW F. :

"Het patrimonium van de staat" : T.B.P. 1967, 267-276; en 1971, 141-156 en 219-229.

FABER S. :

"Enige ervaringen met bestuurskundig onderzoek" : T.v.O. 1978, 199-282.

FASE W.J.P.M. :

"Vrijheid van Vakorganisatie" : Praesidium Libertatis. Opstellen over het thema vrijheid en recht, uitgegeven ter gelegenheid van het 400-jarig bestaan der Rijksuniversiteit te Leiden, Deventer 1975, 281-294.

FAVRE P. :

"Unanimité et majorité dans le Contrat Social de Jean-Jacques Rousseau" : R.D.P. 1976, 111-186.

FENSKE H. :

"Die europäischen Parteiensysteme" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 22, 1973, 249-298.

FERRIER J.-P. :

"La Participation des Administrés aux décisions de l'Administration" : R.D.P. 1971, 663-690.

FLAMME M.-A. :

"De la réglementation des prix à l'économie dirigée" : J.T. 1978, 237-241.

FONTAINE M. :

"Quasi-contrats du plan et groupement d'intérêt économique : étapes nouvelles du droit économique" : Ann. dr. 1970, 15-34.

FRIEDRICH C.J. :

"Reflexions on Democracy and Bureaucracy" : From Policy to Administration. Essays in honour of W.A. Robson. London 1976, 39-54.

FRIESENHAHN E.; PARTSCH K.J. :

"Parlament und Regierung im modernen Staat" : Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16 Berlin 1958, 1-153.

FROGNIER A.-P. :

"Party Preference spaces and Voting Change in Belgium" : BUDGE I. e.a., Party Identification and Beyond. Representations of Voting and Party Competition. London 1976, 189-202.

GANSHOF VAN DER MEERSCH W.J. :

"La fonction législative en régime démocratique" : La Production de la Loi (Journées interuniversitaires d'études juridiques, 1948-49), Bruxelles 3-32.

"Réflexions sur le régime parlementaire belge" : Aspects du régime parlementaire belge, Brussel 1956, 117-144.

"Réflexions sur la révision de la constitution" : J.T. 1972, 480.



GANZ G. :

"Allocation of decision-making functions" : Public Law 1972, 215-231 en 299-308.

GAUDEMET P.M. :

"La planification économique et les transformations du droit public français" : Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch, Bruxelles 1972, 493-508

GENOT, V. :

"Du rôle des Commissions spéciales et des Conseils consultatifs dans l'élaboration et l'application administrative des lois en Belgique" : Etudes administratives, Renaix 1935 (Institut international des sciences administratives), p. 301-314.

GERSTENBERGER H. :

"De wording van de burgerlijke staat" : Te Elfder Ure, nr. 22, Economie en Staat, 488-511.

GERSTENMAIER E. :

"Oeffentliche Meinung und parlamentarische Entscheidung" : Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für G. Leibholz, Tübingen 1966.

GEVERS J. :

"Uitsluiting van het kiesrecht?" : N.J.B. 1974, 469-479.

GEVERS P. :

"Ondernemingsraden. Randverschijnsel in de Belgische Industriële Democratiseringsbeweging?" : Politica 1974, 111-144.

GILISSEN J. :

"Die belgische Verfassung von 1831 -ihr Ursprung und ihr Einfluss" : CONZE W. (Hrsgb.). Beitrage zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte in 19. Jahrhundert. Stuttgart 1967.

"La Constitution belge de 1831 : ses sources, son influence" : Res Publica 1968, 107-141

GLASTRA VAN LOON J.F. :

"De localisering van beslissingen" : Politiek. Parlement. Democratie. Opstellen voor Prof. Mr. F.J.F.M. Duynstee. Deventer 1975, 89-97.

GOLDTHORPE J. :

"Social Inequality and Social Integration in Modern Britain" : R. ROSE (ed.), Studies in British Politics, New York 1977(3), 84-104.

GOSSENS Ch. :

"Les gouvernements de fait en Belgique" : Travaux de l'Association Henri Capitant pour la Culture juridique française, T. XI 1957, Paris 1960, 270-319.

GOTZEN M. :

"Le consommateur peut-il intenter à titre individuel l'action en cessation prévue par l'art. 55 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce?" : J.T. 1974, 260-261.

GRAVESTYEN L.J.J. :

"De omspeelbaarheid van vaste colleges van advies en bijstand aan de regering" : T.v.O. 1975, 385-388.

GREGOIRE M. :

"Les syndicats et la politique" : Res Publica 1959, 94-103.

GRIFFITH J.A.G. :

"The place of Parliament in the legislative process" : The Modern Law Review 1951, 279-296.

GRISEL E. :

"De semi-directe democratie in Zwitserland" : T.B.P. 1979, 179-189.

GROENENDIJK C.A. :

"Class action : een voorbeeld van groepsactie voor de rechter" : N.J.B. 1975, 233-252.

GRUMM J.J. :

"The legislative system as an economic model" : KORNBERG, Legislatures in comparative perspective (reader).

HAEBERLE P. :

"Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens" : Archiv des öffentlichen Rechts 1977, 27-68.

"Staatslehre als Verfassungsgeschichte" : Archiv des öffentlichen Rechts 1977, 284-297.

"Der Kooperative Verfassungsstaat" : Recht und Gesellschaft. Festschrift für H. Schelsky, Berlin 1978, 140-177.

HAHN H.J. :

"Ueber die Gewaltenteilung in der Wertwelt des Grundgesetz" : Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 14, 1965, 15-44.

HAEMMERLEIN H. :

"Pressiegroepen en openbaar bestuur" : A. VAN BRAAM (red.), Sociologie van het Staatsbestuur, Dl. 1, Rotterdam 1969, 112-116.

HALLEUX A. :

"De certains inconvénients qu'offre le trop grand nombre de commissions créées dans les départements ministériels" : Revue internationale des sciences administratives 1932, 230.

HEIDA G. :

"Adviescommissies en stichtingen als concurrenten van de P.B.O." : S.E.W. 1964, 521-528.

HEILBRONNER A. :

"Le pouvoir professionnel" : Conseil d'Etat. Etudes et Documents, 1952, 33-52.

HENRION R. :

" Le gouvernement de l'économie" : J.T. 1965, 685.

"Tendances générales en matière de participation" : Economisch en Financieel Recht. Vandaag. Deel III, De onderneming morgen, Gent 1974, 10.

HERBIET M. :

"Le secret dans l'administration" : Annales de la Faculté de Droit de Liège 1975, 153-204.

HIRSCH BALLIN E.M.H. :

"Planning uit staatsrechtelijk gezichtspunt" : Bestuurswetenschappen 1978, 183-203.

HOFFMANN-BECKING M. :

"Die Begrenzung der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand durch subsidiaritätsprinzip und Uebermassverbot" : Fortschritte des Verwaltungsrechts. Festschrift für H.J. Wolff. Munchen 1973, 445-462.

HOLMGREN K. :

"Regering en administratie in Zweden" : T.B.P. 1972, 306-311.

HOMBROECKX L. :

"De inventaris van de goederen van de staat" : Dokumentatieblad Ministerie van Financiën, 9 sept. 1971.

HONORE A.M. :

"Das Prinzip der Mehrheitsregel" : Staat und Gesellschaft. Berlin 1978, 229-247.

HOOGERWERF A. :

"Barrières in het beleidsproces" : T.v.O. 1978, 475-479.

HOPT K.J. :

"Rechtssoziologische und rechtsinformatiorische Aspekte im Wirtschaftsrecht": Der Betriebs-Berater 1972, 1017-1024.

HORREVOETS T.; PANS R. :

"Verbetering van de controle op de rol van de ambtenaren bij de beleidsvorming" : N.J.B. 1977, 993-999.

HOYOIS G. :

"Les Conférences nationales de travail et l'évolution du régime" (overdruk).

HUBREGTSEN J. :

"De Uitvoerende Macht in het kader van de pre-regionalisering" : T.B.P. 1977, 88-108.

HUMBLET E. :

"Les parlements bicameraux" : I.C.P. 1966, 196-233.

HUYS M. :

"La participation au niveau des organes de la société" : Ann.dr. 1976, 257-270 (Colloque, Louvain 1976, La participation dans l'entreprise).

HUYSE L. :

"Vijftien Angelsaksische auteurs over politiek, verzuiling en compromissvorming in België": Res Publica 1975, 413-431.

"Patronage en makelarij in het Belgisch benoemingsbeleid" : Civis Mundi 1974, 222 - 228.

JACQUEMIN A. :

"Economisch Recht, dienaar van de economie?" : Economische en Financieel Recht Vandaag, Gent 1972, 467-484.

"Concentratie en overleg : de verhoudingen tussen overheid en privé-sector" S.E.W. 1977, 333-345.

"Nouveaux rapports entre l'Etat et l'entreprise privée : concertation ou corporatisme?" : J.T. 1977, 465-470.

JANDA K. :

"Representation : representational Behaviour" : International Encyclopedia of Social Sciences, 1968, vol. 13 & 14, 474-479.

JEKEWITZ J. :

"Der Grundsatz der Diskontinuität in der parlamentarischen Demokratie" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 27, 1978, 75-106.

JENKINS I. :

"The human person and the legal person" : Equality and freedom : international and comparative jurisprudence, New York 1977, 117-124.

JERGESEN A.L. :

"The legal requirements of Consultation" : Public Law 1978, 290-315.

JEUKENS H.J.M. :

"De interpretatie van de grondwet" : Rechtsvinding, Deventer 1970, 171-186.

JOCHIMSEN R.; TREUNER P. :

"Staatsliche Planung in der Bundesrepublik Deutschlands" : R. LOEWENTHAL; H.-P. SCHWARZ, Die Zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik. Deutschland eine Bilanz. Stuttgart 1974(2), 843-864.

JOSEPH M.L. :

"Vormen van samenwerking van de overheid met de georganiseerde belangengroepen" : T.B.P. 1967, 3-10.

"Staatrechtelijke problemen inzake samenwerking van de overheid met de georganiseerde belangengroepen" : T.B.P. 1967, 277-281.

JUSSIANT J. :

"Les récents arrêtés royaux et l'évolution de la structure financière de la Belgique" : Revue de la Banque 1968, 99-117.

KAEGI W. :

"Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung" :  
Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Huber  
zum 60. Geburtstag. Bern 1961, 222-246.

KAISER J.H. :

"Die Dialektik der Repräsentation" : Festschrift K. SCHMIDT, Berlin  
1959, 71.

KALERGIS-MAVROGENIS N.G. :

"The power and non-power of the legislator" : Macht en onmacht van de  
wetgever. Deventer 1978, 225-240.

KAPTEYN P.J.G. :

"Het institutioneel bestel van de Europese Gemeenschap en de verwezen-  
lijking van de economische en monetaire unie. S.E.W. 1971, 326-359.

KICKERT W.J.M. :

"Rationaliteit en structuur van organisatorische besluitvormingsprocessen" :  
Bestuurswetenschappen 1979, 21-30.

KIRCHHEIMER O. :

"The Waning of Oppositions" : MACRIDIS R.C.; BROWN B.E. : Comparative  
Politics, Illinois 1964.

KLEIN H.H. :

"Demokratisierung und Selbstverwaltung": Festschrift für E. Forsthoff.  
München 1974, 165-186.

KOOIMAN J. :

"Regeringsbeleid als proces" : Acta Politica 1971, 389-401.

KOOPMANS T. :

"De rol van de wetgever" : 100 Jaar Rechtsleven. Zwolle 1970, 221-236.

"Puzzelen over staatsrecht en economische macht": N.J.B. 1975, 1391-1398.

KORAH V. :

"Counter-Inflation Legislation : Whither Parliamentary Sovereignty" :  
The Law Quarterly Review Jan. 1976, 42-61.

KRIELE M. :

"Legitimitätschutteringen der Verfassungsstaates" : Fortschrifte des Verwaltungsrechts. Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag. München 1973, 89-107.

KRÜGER H. :

"Die Stellung der Interessenverbände in der Verfassungswirklichkeit" : VARAIN H.J. Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973, 348-355.

KULL E. :

"Verfassung als Parteiprogramm. Zur Expansion der "relevanten Kräfte"" : Festschrift für E. Forsthoff, München 1974, 213-228.

LALOIRE M. :

"Les mandats syndicaux" : La Revue Nouvelle, nov. 1977, 369-372.

LAMMICH S. :

"Sozialistischer Parlamentarismus" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 26, 1977, 285-425.

LANGEMEIJER G.E. :

"Het achterlopen van de wetgever" : Politiek. Parlement. Democratie. Opstellen voor Prof. F.J.F.M. Duynstee. Deventer 1975, 117-123.

LAUFER H. :

"Freiheit und Gleichheit" : Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung. Festschrift für W. Geiger, Tübingen 1974, 337-356.

LAVAU G. :

"Le système politique et son environnement" : Revue française de sociologie 1971, 173-181.

LE BRUN J. :

"L'administration économique par voie contractuelle en Belgique" : Renaissance du phénomène contractuel, Liège 1971, 39 e.v..

LIJPHART A. :

"Kentering in de Nederlandse politiek" : Acta Politica 1968-69, 231-247.  
"Consociational Democracy" : World Politics 1969.

LIPSET S.M.; ROKKAN S. :

"Cleavage structures, party systems and voter alignments : An introduction"  
Party systems and voter alignments; Gross-national perspectives, New York  
1967.

LISABETH C. :

"Een planningsconceptie in een gemengde economie en een politieke demo-  
cratie. I. Enkele probleemstellingen; II. De planning in de E.G. Een  
Overzicht" : G.E.R.V.-berichten, Dec. 1978, 9-50; juni 1979, 107-152.

LITWAK E. ; MEYER H.J. :

"Coördinatiemechanismen tussen bureaucratische organisaties en de samen-  
leving" : A. VAN BRAAM (red.), Sociologie van het Staatsbestuur, Dl. 1.,  
Rotterdam 1969, 274-280.

LORWIN V.R. :

"Belgium : religion, class and language in national politics" : DAHL R.,  
Political oppositions in Western Democracies. New Haven, London 1966,  
147-187.

"Labor unions and political parties in Belgium" : Industrial and Labor  
Relations Review 1974-75, 243-263.

& URWIN D.W. :

"Social Cleavages and Political Parties in Belgium" : R.A. DAHL (ed.),  
Political oppositions in Western democracies, New Haven 1966.

MACKINTOSH J.P. :

"Socialism or social democracy? The choice for the Labor Party" :  
The Political Quarterly 1972, 470-484.

MADISON J. :

"Representative republics and direct democracies" : The Federalist, nr. 14 .

"Appeal to the people in cases of disagreement" : The Federalist, nr. 49.

MAES R. :

"Het controlecomité voor de elektriciteit en het gas en het toezicht op de  
inrichting van de elektriciteits- en gasvoorziening in België" : T.B.P.  
1970, 229-243.

MANSFIELD H.C. :

"Government Commissions" : International Encyclopedia of the Social  
Sciences 1968, 12-18.

MARSHALL G. :

"Commissioners and Committeemen" : Parliamentary Affairs 1976, 79-82.



MARTENS J. :

"Die rechtsstaatliche Struktur der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" : EuR. 1970, 209-231.

MASOIN M. :

"Les instruments de la politique économique" : Res Publica 1961, 197-204.

MASSE P. :

"Planification et démocratie" : Res Publica 1963, 211-219.

MAST A. :

"Quelles sont les raisons pour lesquelles le pouvoir législatif n'a pu, depuis 25 ans, exercer pleinement ses fonctions?" : La Production de la loi, Bruxelles 1948-49, 33-48.

"La Constitution du temps de Louis-Philippe" : R.D.P. 1957, 1009.

"Aux frontières du droit constitutionnel et de la science politique" : Res Publica 1959, 17-27.

"De grondwettelijke norm" : T.B.P. 1970, Jubileumnummer, 426-439.

"Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois" : R.C.J.B. 1975, 216-228.

MATON J. :

"De crisis in de staalnijverheid, pogingen tot opvijzelen en beleidskeuze" : Politiek Jaarboek N.R.2 , 1977 (Res Publica), 341-356.

MAYER A.J. :

"The Lower Middle Class as Historical Problem" : The Journal of Modern History, sept. 1975, 409-436.

MICHIELSSEN F. :

"De evolutie van het sociaal-economisch overleg in België sedert de tweede wereldoorlog" : Liber Amicorum Prof. Dr. G. Eyskens, Leuven 1975, 167-184.

MISHAN E.J. :

"Pareto Optimality and the Law" : Oxford Economic Papers 1967, 247-287.

MOLL L.O.A.; DE REEDE J.L. :

"Staatsrecht en economische macht" : Bestuurswetenschappen 1976, 193-204.

MOMMEN A. :

"Een aspect van het reformisme : de Belgische Werkliedenpartij en haar liberale connectie (1889-1894)" : Belgisch Tijdschrift voor de Nieuwste Geschiedenis, 1974, 275-329.

MORTELMANS K.J. :

"De Belgische Vestigingswet 1970 en de cyclische ontwikkeling van de economische wetgeving in België" : S.E.W. 1972, 241-254.

MOULIN L. :

"Qui décide en Belgique?" : Res Publica 1966, 255-262.

MOUREAU L. :

"La position de la doctrine belge à l'égard du principe de la séparation des pouvoirs" : Mélanges offerts à E. Mahaim, Paris 1935, 207-215.

MUELLER W. :

"Der Pluralismus, die Staatstheorie des Reformismus" : Klassenjustiz und Pluralismus. Festschrift für Ernst Fraenkel zum 75. Geburtstag, Hamburg 1973, 395-424.

MULDER A. :

"Rechtsbescherming in de gemengde economische orde" : S.E.W. 1977, 359-387.

NEELS L. :

"Ibramco, proeve van politieke evaluatie" : De Nieuwe Maand 1974, 442-457.

"Het Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum" : S.E.W. 1974, 426-435.

"Regeringsverklaringen en regeerakkoorden als documenten van toenemend publiekrechtelijk belang. Een nieuwe bron van het publiek recht?" : R.W. 1974-75, 2369-2410.

"Staatsrecht en economische orde" : S.E.W. 1977, 388-412.

& STUYCK J. :

"Aanvechting van maximumprijsbesluiten die door hun overtreders verlieslatend genoemd worden" : Jura Falconis, 1974-75, 419-434.

"De Prijzenwet Farmaceutica van 9 juli 1975 verlengd" : R.W. 1977-78, 1977-1983.

NEUMANN R.G. :

"Legislatures and their task" : ibid., European and Comparative Government, 1951, 629-644.

NOHLEN D.; OPIELA H. :

"Belgiën" : Sternberger D., VOGEL B. (hrsgb.). Die Wahl der Parlamente und andere Staatsorgane. Eine Handbuch. Berlin 1969, 77-124.

NUYENS Y. :

"Pressiegroepen en politieke partijen" : Res Publica 1963, 245-257.

"Pressiegroepen in actie" : Res Publica 1966, 336-355.

"Pax medica op de helling?" : Res Publica 1977, 269-283.

OPPERMANN Th.; MEYER H. :

"Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes : Anlage - Erfahrungen - Zukunftseignung" : Veröffentlichten der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 33, Berlin 1975, 1-182.

OPPERMAN Th. :

"Parlamentarisierung der Europäischen Gemeinschaft? Sinn und Grenzen" : Um Recht und Freiheit. Festschrift für F.A. von der Heydte zur Vollendung des 70. Lebensjahres. Berlin 1977, Bd. 1, 449-460.

ORIANNE P. :

"Droit public et bureaucratie" : J.T. 1976, 253-264.

OVERKLEEF-VERBURG M. :

"De controlefunctie van het parlement" : Ars Aequi 1976, 197-202.

PACTET P. :

"L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes" : Le pouvoir. Mélanges G. Burdeau, Paris 1977, 191-210.

PERIN F. :

"Le gouvernement" : Res Publica 1961, 14-23.

"Le pouvoir et les groupes" : Perspectives del derecho publico en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a E. Sayagues -Laso T. I., Madrid 1969, 669-696.

PERSOON-BLEGVAD B.-M. :

"Schiedsverfahren und staatlicher Prozess als Mittel der Konfliktlösung in der Wirtschaft" : REHBINDER M. : Einführung in die Rechtssoziologie; Frankfurt 1971, 126-140.

PETERS J.A. :

"De grondslagen der vrijheid van meningsuiting en hun betekenis" : Praesidium Libertatis. Opstellen over het thema vrijheid en recht, uitgegeven ter gelegenheid van het 400-jarig bestaan der R.U.Leiden. Deventer 1975, 139-152.

PETOT J. :

"La France à la recherche de l'efficacité du pouvoir" : Perspectivas del derecho publico en la segunda mitad del siglo XX. Homéaje a E. Sayagues-Laso T. I., Madrid 1969, 407-448.

PHILIP L. :

"Le contrôle juridictionnel de l'interventionnisme économique : l'exemple des commissions américaines" : R.D.P. 1974, 1079-1101.

PHILIPPART A. :

"Répartition des ministres par ministères" : Res Publica 1961, 257-272.

"Analyse statistique de la stabilité ministérielle en Belgique de 1830 à 1961" : Res Publica 1962, 275-296.

POLAK J.M. :

"De belangenbehartiging door publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties en het optreden in rechte" : S.E.W. 1971, 271-275.

"Regeringsnota's en regeren per nota" : N.J.B. 1975, 1049-1052 en Bestuurswetenschappen 1976, 169-171.

"Collectief procederen" : N.J.B. 1976, 781-785.

"Advisering inzake beschikkingen" : N.J.B. 1978, 378-380.

POULANTZAS N. :

"Het probleem van de kapitalistische staat" : Recht en kritiek 1975, 246-261.

PRINS H. :

"Bestuurkundig Onderzoek en Beleid" : Bestuurswetenschappen 1978, 345-351.

REMOND R. :

"Réflexion sur la participation à la vie politique" : Res Publica 1962, 318-327.

REUSS W. :

"Oeffentliche Wirtschaftsverfassung mit privatrechtlichen Gestaltungsmitteln" : U. SCHEUNER (Hrsgb.), Die Staatsliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Frankfurt 1971, 465-502.

RIGAUD J. :

"Réflexions sur la notion du consensus" : Pouvoirs. Revue d'Etude constitutionnelles et politiques", n° 5, Paris 1978, 7-14.

RIMANQUE K. :

"Juridische vormgeving aan sociale aktie" : T.B.P. 1975, 11-20.

"Verkenning van het eigene van de grondwettigheid" : Actori incumbit probatio  
Opstellen aangeboden ter gelegenheid van de eerste promotierechten aan de  
U.I.A.. Antwerpen 1975.

RIVERO J. :

"Consensus et légitimité" : Pouvoirs. Revue d'Etudes constitutionnelles  
et politiques, n° 5, Paris 1978, 57-63.

ROBERT J. :

"Liberté, égalité, fraternité 1976" : Le Pouvoir. Mélanges offerts à  
Georges Burdeau. Paris 1977, 945-962.

ROBINSON D.L. :

"The Routinization of Crisis Governemnt" : The Yale Review, dec. 1973,  
161-174.

ROSE R. :

"On the Priorities of Government : A Developmental Analysis of Public  
Policies" : European Journal of Political Research 1976, 247-289.

ROSENTHAL U. :

"De overheidsbureaucratie in politiek perspectief" : Acta Politica 1971,  
334-353.

ROSS A. :

"On the concepts "State" and "State Organs" in constitutional law :  
Scandinavian Studies in Law 1961, 111-129.

RUTTIENS-MANSART R. :

"Sciences politiques et légistique" : Res Publica 1960, 33-44.

SAIPA A. :

"Wirtschaftsräte und gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung" : Archiv des  
öffentlichen Rechts 1977, 497-544.

SANDERS D. ; HERMAN V. :

"The stability and survival of governments in Western democracies" :  
Acta Politica 1977, 346-377.

SAROT J. :

"Les cabinets ministériels" : Revue de l'administration 1967, 245-251 en 269-273.

SARTORI G. :

"Parlementarisme et démocratie" : Res Publica 1960, 112-120.

"Representation : Representational Systems" : International Encyclopedia of Social Sciences 1968, vol. 13-14, 465-474.

SAVATIER R. :

"L'ordre public économique" : Rec. Dalloz 1965, 40.

SCHEUNER U. :

"Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie" : Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag. Bern 1961, 151-173.

"Staatszielbestimmungen" : Festschrift für E. Forsthoff, München 1974, 325-346.

SCHMIDT W. :

"Die Entscheidungsfreiheit des einzelnen zwischen staatslicher Herrschaft und gesellschaftlicher Macht" : Archiv des öffentlichen Rechts 1976, 24-45.

SCHNEIDER P. :

"Die politische Funktion und Aufgabe der verbände" : G. WANNAGAT, W. GITTER (Hg.) Festschrift für E. Fechner, Tübingen 1973, 25-36.

SCHOENTJES-MERCHERS Y. :

"Geld, tijd, waarde en recht : de rechtsbescherming tegen de waardeschommeling van het geld" : Recht in Beweging. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. Ridder René Victor, Deel 2, Deurne-Antwerpen 1973, 831-847.

SCHOETERS H. :

"Les interventions de crise et les collusions politico-financières en Belgique entre 1930-1940" : B.T.N.G., 1976, 426-443.

SCHOLTEN G.H. :

"De fictie van de verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur" : Acta Politica 1969-70, 237-253. (en discussie : Acta Politica 1971, 108-111).

"Politisering en het krakende radenwerk" : Politisering van het openbaar bestuur. Congres Vereniging voor Bestuurskunde 1973, 's Gravenhage 1974, 107-122.

"Raad in het kwadraat" : Acta Politica 1978, 281-291.

SCHOLZ R.; PITSCHAS R. :

"Sozialstaat und Gleichheit" : Sozialrechtsprechung. Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat. Köln 1979, Bd. 2, 627-672.

SCHRANS G. :

"Overzicht van het economisch en financieel recht" : Economisch en Financieel Recht Vandaag. Dl. 1, Gent 1972, 9-60.

SCHUPPERT G.F. :

"Bürgerinitiativen als Bürgerbeteiligung an staatlicher Entscheidungen. Verfassungstheoretische Aspekte politischer Beteiligung" :- Archiv des öffentlichen Rechts 1977, 369-496.

SCHUYT C.J.M. :

"Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat" : J.A.A. VAN DOORN e.a. De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel 1978, 73-96.

SCHWARTZ W.F.; TULLOCK G. :

"The Costs of a Legal system" : The Journal of Legal Studies, Jan. 1975, 75-82.

SENAEVE P. :

"De vertekening van de uitspraak van het kiezerskorps bij de verwerking" : Res Publica 1977, 607-622.

SENELLE R. :

"Le Monarque constitutionnel en Belgique" : Res Publica 1962, 51-65.

"België tussen machtscheiding en pluralisme" : T.B.P. 1970, Jubileumnummer, 475-480.

SHANI M. :

"Will a reduction in the number of Ministries lead to better government?" : The Israel Annual of Public Administration and Public Policy 1976, 15-34.

SIMON H.A. :

"A behavioral model of rational choice" : Quarterly Journal of Economics 1955, 99-118.

SIMON H.S. :

"Political research : The decision-making framework" : EASTON D., (ed.) Varieties of political theory. Prentice Hall 1966, 15-24.

SIMONET H. :

"La programmation de l'économie et la réforme de l'Etat" : Res Publica 1963, 150-159.

SMIT C. Th. :

"De bewerktuiging van het parlement" : Politiek. Parlement. Democratie. Opstellen voor Prof. Mr. F.J.F.M. Duynstee. Deventer 1975, 219-225.

SMITS J. :

"De positie van de Belgische Vakbonden in de politieke besluitvorming" : Politica 1979, 155-177.

SOBOLEWSKI M. :

"Electors and Representatives. A contribution to the theory of representation" : 7th world congress of the International Political Science Association : paper. Brussel 1967.

SOCIETE D'ETUDES POLITIQUES ET SOCIALES DE LOUVAIN :

"L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présents de la gestion de l'Etat" : Res Publica 1964, 320-346.

SPERDUTTI G. :

"Le principe de non-discrimination dans la jouissance des droits de l'homme" : Revue des Droits de l'Homme 1976, 71-80.

SPERLING D. :

"Wirtschaftsräte im Europäischen Verfassungssystem" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 14, 1965, 195-298.

SPEYER H. :

"Nota betreffende de oprichting van wetgevende Raden van bijstand" : Studiecencentrum voor de hervorming van den Staat, Brussel 1967, Tweede Commissie Hfst. 5, 150-173 (169-173).

STEENBERGEN J. :

"De boekhouding en de jaarrekeningen van de onderneming" : R.W. 1975-76, 757.

"Maatregelen voor het voorkomen van faillissementen en het behoud van ondernemingen" : Preadvies in R.W. 1975-76, 2309-2334.

"Perspectieven voor het beheer met bijstand in België" : S.E.W. 1978, 761-771

STEIGER H. :

"Zur Entscheidung kollidierender öffentlicher Interessen bei der politischen Planung als rechtlichem Problem" : Fortschritte der Verwaltungsrechts. Festschrift für H.J. Wolff, München 1973, 385-428.

"Zur innenpolitischen Neutralität des Staates" : Recht und Gesellschaft, Berlin 1978, 659-680.



STEINER J. :

"Conflict resolution and democratic stability in subculturally segmented political systems" : Res Publica 1969, 775-798.

"The Impact of Elections upon the political decision-making process" : Res Publica 1971, 285-297.

STELLINGA J.R. :

"Ons constitutionele bestel en de Grondwet" : T.v.O. 1979, 110-112.

STEPHAN H. :

"Berufsverbände und Institutionen der französischen Demokratie in der Vierten und Fünften Republik" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 18, 1969, 95-149.

STEPHENS D. :

"La Chambre des Lords" : I.C.P. 1967, 90-101.

STERN , Kl. :

"Zur Einführung eines Wirtschafts- und Sozialrates" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 25, 1976, 103-114.

STERNBERG MONTALDI BOISSON A. :

"La particratie italienne" : Res Publica 1972, 537-557.

STROEMBERG H. :

"On the idea of legislation" : Scandinavian Studies in Law 1964, 221-242.

STROOBANT M. :

"De economische bevoegdheden van de ondernemingsraden in België" : M. STROOBANT (ed.) De Medezeggenschap van de werknemers in de onderneming, Brussel 1969.

STUART HUGHES H. :

"The socialist dilemma in Europe" : MACRIDIS R.C., Modern Political Systems : Europe. Englewood Cliffs 1978 (4).

STUURMAN S. :

"De economische theorie en de staat. Naar aanleiding van het probleem van de politieke integratie" : Te Elfder Ure, nr. 22, Economie en Staat, 376-397.

STUYCK J. :

"De Prijzenwet Farmaceutica van 9 juli 1975 : R.W. 1975-76, 623-635.

"De Prijzenwet Farmaceutica van 9 juli 1975 - Uitvoeringsbesluiten" : R.W. 1975-76, 1845-1853.

SWENNEN H. :

"De bevoegdheid van de Raad voor economische geschillen" : JACQUEMIN A., SCHRANS G. Actes du colloque sur la magistrature économique. Leuven 1976, I, 4, 1-22.

TAYLOR R. :

"How democratic are the Trade Unions?" : The Political Quarterly 1976, 29-38.

TER KUILE B.H. :

"Over misbruik van bevoegdheid bij economische wetgeving" : S.E.W. 1972, 515-529.

TERLINDEN, Ch. :

"La formation du royaume de Belgique" : Histoire de la Belgique contemporaine 1830-1914. Brussel 1928.

THIELENS J. :

"La responsabilité du fait des lois en Belgique" : Annales de la Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1977, 169-213.

THOMASSEN J.J.A. :

"Burgers in twee gedaanten" : Beleid en Maatschappij, 1979, 38-51.

TRAEST G. :

"De nieuwe wet op de landpacht" : T.P.R. 1969, 495-656.

TRAPPE, P. :

"Ueber die Anonymisierung von Verantwortung" : Recht und Gesellschaft, Berlin 1978, 697-715.

VALTICOS N. :

"La protection internationale de la liberté syndicale : Vingt-cinq ans ans après" : Revue des droits de l'homme 1974, 5-40.

VANACHTER O. :

"De economische en financiële inlichtingen te verstrekken aan de ondernemingsraad" : R.W. 1973-74, 2463-2490.

VAN ACKER G. :

"Ontwikkeling van de overlegeconomie" : 30 jaar Belgische Arbeidsverhoudingen, Deventer 1977, 53-67.

VAN BERKUM P.P. :

"Plaats en inhoud van het begrip algemeen belang in de theorie der economische politiek" : Rechtsvinding. Opstellen aangeboden aan Prof. Dr. J.M. Pieters, Deventer 1970, 21-34.

VAN BRAAM, A. :

"Het vierde-machts-syndroom" : T.B.P. 1973, 291-301.

VAN DEN BERGH R. :

"De kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen" : R.W. 1975-75, 2443-2456.

VAN DEN BRANDE A. :

"Voluntary Associations in the belgian political system 1954-1968" : Res Publica 1973, 329-356.

VAN DEN BRINK H. :

"De gemeente als "zuivere vorm des mensen" : T.v.O. 1979, 3-7.

VANDENDRIESSCHE St. :

"Het beheerscomité van de parastatale instellingen inzake sociale zekerheid" : T.B.P. 1967, 88-95.

VANDEPUTTE R. :

"L'avenir des institutions publiques de crédit" : Res Publica 1966, 396-404.

VAN DER BURG F.H. :

"Commissies ad hoc" : Bestuurswetenschappen 1975, 425-443.

VAN DER BURG F.H. :

"De departementale indeling en vertegenwoordiging van belangen in het kabinet. Een voorlopige verkenning" : Acta Politica 1971, 354-371.

"Wetgeving en beleidsinstrumentarium" : Macht en onmacht van de wetgever. Deventer 1978, 67-94.

VAN DER EIJCK C.; KOK W.J.P. :

"Nondecisions reconsidered" : Acta Politica 1975, 277-301.

VAN DER HOEVEN, J. :

"De magische lijn. Verkenningen op de grens van publiek- en privaatrecht" 100 jaar rechtsleven. De Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1970, Zwolle 1970, 201-220.

VAN DER NET B.J. :

"Advisering in het bestuursrecht" : T.v.O. 1978, 351-356.

VAN EIKEMA HOMMES H.J. :

"Soevereiniteit in eigen kring en staatsrechtelijke autonomie" : T.v.O. 1979, 107-110.

VAN GERVEN W. :

"Schets van een Belgisch Economisch Grondslagenrecht. Liberté, égalité, fraternité" : S.E.W. 1971, 404-428.

"Verleden en toekomst van het Europese kartelrecht in een waarden-geörinteerd perspectief" : Europees Kartelrecht anno 1973. Europese Monografieën nr. 16, Deventer 1973, 175-219.

"Het Belgisch ondernemings- en marktrecht tijdens de na-oorlogse periode" : S.E.W. 1977, 305-332.

VAN HASSEL, H. :

"Belgian Ministerial Cabinets : spoils in a spoiled merit-system" : Res Publica 1973, 357-369.

"Regering en ambtenarij ten aanzien van de beleidsbeheersing in België" : Acta Politica 1975, 302-334.

"Beleidssteun voor ministers; enige internationale vergelijkingspunten" : Acta Politica 1975, 455-484.

VAN HOESTENBERGHE A. :

"De nieuwe pachtwetgeving en de notariële praktijk : de algemene lijnen" :  
Ts. Not. 1970, 1-19.

VAN HORENBEECK W. :

"De uitvoering van de wet van 17 juli 1975" : R.W. 1976-77, 875-885.

VAN IMPE H. :

"De verbetering van de parlementaire arbeid in België" : Res Publica 1965,  
345-351.

"De democratische problematiek : onderzoek naar de aard en de grondslag  
van het staatsgezag" : T.B.P. 1967, 131-135.

"Het administratief apparaat van het Belgisch Parlement" : T.B.P. 1967,  
214-219.

"De toepasselijkheid van Prof. Burdeau's theorie over de oppositie op de  
Belgische toestanden" : T.B.P. 1969, 339-344.

"Het Belgisch Parlement als instelling - Rol en beeld" : T.B.P. 1971,  
380-384.

"De specifieke kenmerken van het Belgisch Parlementarisme" : T.B.P. 1974,  
75-79.

"De nieuwe afdelingen in het Belgisch Parlement" : T.B.P. 1975, 135-138.

"De Belgische regering als parlementaire vergadering" : T.B.P. 1978, 203-207.

VANISTENDAEL F. :

"Het verschijnsel belastingontduiking" : Jura Falconis 1973-74, 53-74,  
223-250.

VAN KERCKHOVE J. :

"Les récents arrêtés-lois sur la réglementation des prix et salaires" :  
J.T. 1946, 847.

VAN MAARSEVEEN H. Th. J.F. :

"De onmacht tot parlementaire democratisering" : Politiek. Parlement.  
Demokratie. Opstellen voor Prof. Mr. F.J.F.M. Duynstee. Deventer 1975,  
135-145.

VAN NOTEN W. :

"De openbaarheid van het Bestuur" : T.B.P. 1977, 274-287.

VAN ORSHOVEN J. :

"Het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie" :  
Res Publica 1972, 591-623.

VAN OUTRIVE L. :

"Sociaal-economische machtsstructuren in België" : L. HUYSE e.a. Machts-  
groepen in de samenleving, Leuven 1973, 41-67.

VAN OUTRYVE D'YDEWALLE R. :

"De coördinatie- en controleorganen in de nieuwe structuren van de  
kapitaalmarkt" : CEPES-dokumenten 1967, nr. 6.

VANWELKENHUYZEN A. :

"Les sous-secrétaires d'Etat du cabinet Eyskens" : Res Publica 1961,  
169-175.

& GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. :

"Les tendances actuelles de la répartition des fonctions législatives entre  
le parlement et le gouvernement" : Rapports belges du VIIIe congrès inter-  
nationale de droit comparé (Pescaro 1970), Bruxelles 1970, 555-592.

& COURTOY C. :

"Les commissions permanentes du parlement belge" : Rapports belges au  
Xe congrès international de droit comparé, Bruxelles 1978, 387-417.

VAN WESEMAEL M. :

"De begroting als beleidsinstrument" : T.B.P. 1967, 80-84.

VARAIN H.J. :

"Verbändeeinfluss auf Gesetzgebung und Parlament" : VARAIN H.J., Interes-  
senverbände in Deutschland, Köln 1973, 305-319.

VERLOREN VAN THEMAAT P. :

"Het ontwerp vestigingswet detailhandel, de cyclische ontwikkeling van de  
sociaal-economische wetgeving en de E.E.G." : S.E.W. 1971, 75-93.

"S.E.R., Centraal Akkoord en Ondernemingsraad" : S.E.W. 1973, 523-542.

"Recht en economische orde" : S.E.W. 1977, 258-275.

VERMEYLEN P. :

"Le Parlement" : Res Publica 1961, 3-13.

VERMEULEN P. :

"De procesbevoegdheid der syndicaten voor de Raad van State" :  
T.B.P. 1978, 263-287.

VEROUGSTRAETE I.; SWENNEN H. :

"Kroniek van Belgisch Economisch Recht" : S.E.W. 1976, 538-549 en 725-741;  
1977, 669-695 en 781-806; 1979, 358-369; 1973, 39-51 en 459-486.

VERRIEST F. :

"De corporatieve elementen in de sociale leer van Leo XIII en Pius X" :  
Politica 1973, 347-373.

"Joris Helløutte en het Corporatisme" : Politica 1975, 405-426.

VIS J.J. :

"Minister, staatssecretaris en het vertrouwen" : N.J.B. 1975, 815-821.

VON UNRUH G.-C. :

"Die Legitimation der hoheitlichen Gewalt als konstitutionelles Verfassungs-  
problem" : Festschrift für E. Forsthoff, München 1974, 433-466.

WIGNY P. :

"Ces princes, nous gouvernent-ilstoujours?" La crise de l'exécutif :  
Académie royale de Belgique, Bulletin de la classe des lettres..., T. XLVII.

"Les partis en droit public belge" : Revue de droit international et de  
droit comparé 1958, 363-373.

WILSON W.A. :

"The Complexity of Statutes" : Modern Law Review 1974, 497-508.

WILSON G. :

"Openness and Participation in government": G. WILSON, Cases and Materials  
on Constitutional and Administrative Law, Cambridge 1976, 435-513.

WALLEF D. :

"Les collusions devant l'opinion" : B.T.N.G. 1976, 444-470.

WINKLER G. :

"Staat und Verbände" : Orientierungen im öffentlichen Recht. Ausgewählte  
Abhandlungen, Foscungen Staat und Recht, Heft 46, Wien 1979, 195-228.

WINTERHOFF K. :

"Historischer und vergleichender Ueberblick über Modelle eines Wirtschafts- und Sozialrats in Deutschland und in den Nachbarstaaten" : Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart Bd. 25, 1976, 115-132.

WODON L. :

"Considérations sur la séparation et la délégation des pouvoirs en droit public belge" : Académie royale de Belgique - Classe des Lettres - Mémoires. T. XLIII, Fasc.I, Bruxelles 1942.

YARDLEY D.C.M. :

"Modern Constitutional Developments : some reflections" : Public Law 1975, 197-218.

ZULEEG M. :

"Die Anwendbarkeit des parlamentarischen Systems auf die Europäischen Gemeinschaften" : EuR. 1972, 1-15.





GEDETAILLEERDE INHOUDSOPGAVE

---

VOORWOORD	I
LIJST DER MEEST GEBRUIKTE AFKORTINGEN	III
BEKNOPT INHOUDSOPGAVE	V
INLEIDENDE BESCHOUWINGEN	1
DEEL I. DE CONSTITUTIONELE PROBLEMATIEK. EEN VERKENNING	7
HOOFDSTUK I. ACTUELE STAATSRECHTSBEOEFENING	9
1. Constitutioneel recht	10
2. Staatsrechtsbeoefening	12
HOOFDSTUK II. BELEIDSONDERZOEK	14
1. Overzicht	15
2. Systeemanalyse; input-output-analyse	17
3. Groeiprocessen	19
4. Lokalisering van de politieke functie	21
5. Het beleidsproces, schematisch weergegeven	23
HOOFDSTUK III. SITUERING VAN HET POLITIEK SYSTEEM	25
1. Relatieve autonomie van de polity. Toelichting aan de hand van het kiesstelsel	26
2. Voortzetting. Toelichting aan de hand van de idee van belangenvertegenwoordiging	34
3. De leer van het machtspluralisme	39
4. Conflictmodellen	41
HOOFDSTUK IV. REPRESENTATIE ALS ORGANISATIEMODEL EN WAARDEMETER	46
1. De representatie-idee en haar verantwoording	47
2. Representatie en reductie	59
3. Representatie en de parlementaire vormgeving	66
BESLUIT	74

---

DEEL II. ORGANEN VAN ADVIES, OVERLEG EN CONSULTATIE BIJ DRIE DEPARTEMENTEN EN OP TOPNIVEAU IN DE ECONOMISCHE SECTOR	75
HOOFDSTUK I. REGERING EN PARLEMENT	77
1. De Regering	78
2. De verhouding tussen Regering en Parlement	81
3. Het Parlement	84
Besluit	87

HOOFDSTUK II. ORGANEN VAN ADVIES EN OVERLEG	
BIJ HET DEPARTEMENT VAN FINANCIËN	88
§1. Het Departement	89
§2. Algemeen Secretariaat: Directieraad, Directiecomité en Hoge Raad van Financiën	90
§3. Thesaurie	98
1. Muntcommissie	98
2. Commissie voor het Ijken en Waarborgen van de Edele Metalen	99
3. - Coördinatieraad van de instellingen voor krediet aan de middenstand	100
- Raad voor Kredietinstellingen	100
- Raad voor Openbare Kredietinstellingen	101
4. Coördinatiecomité van het Krediet	104
§4. Begroting en Controle op de Uitgaven	105
- Commissie tot hervorming van de publieke comptabiliteit	105
§5. Kadaster	106
- Plaatselijke commissies	106
§6. B.T.W., Registratie en Domeinen	107
1. - Studiecomité belast met het onderzoek van de wijze waarop een inventaris van de goederen van de Staat kan worden opgemaakt	107
- Interministeriële commissie gelast met het besturen van het opmaken van de algemene inventaris der goederen van de Staat	107
- Commissie voor de inventaris van het vermogen van de Staat	108
2. Interdepartementale commissie voor het beheer van het onroerend patrimonium van de Staat	108
3. Commissie belast met het onderzoek van zekere vraagstukken betreffende de inrichting van hypotheekbewaringen	109
4. Raadgevende commissie in verband met de schadevergoeding aan de Staat wegens inbreuken op artikelen 104, 109 en 113 tot 123decies van het Wetboek van Strafrecht	109
§7. Directe Belastingen	110
1. Commissie voor de hervorming der fiscale procedure	110
2. - Commissie belast met het onderzoek van het probleem der strafrechtelijke bestrafing van de belastingontduiking	111
- Vast comité tegen de ontduiking van de belasting	112
- Overlegcomité	112
3. College der forfaits	113
4. Fiscale commissie	113
5. Comité van advies	114
6. Commissie voor het rangschikken van de automatische ontspanningstoestellen	115

\$8. Douanen en Accijnzen	115
-Raad der Geschillen	115
\$9. Pensioenen	116
1. Studiecommissie inzake de harmonisatie van de pensioenwetgeving	116
2. Commissie voor Overlevingstegemoetkomingen	116
3. Gerechtelijk-geneeskundige commissie van advies	117
Besluit	118

### HOOFDSTUK III. ORGANEN VAN ADVIES EN OVERLEG BIJ HET DEPARTEMENT VAN ECONOMISCHE ZAKEN

	121
\$1. Het Departement	122
\$2. Organen inzake Statistiek	122
1. - Centrale commissie voor de statistiek	122
- Hoge Raad voor de Statistiek	124
2. Commissie van de Nationale Rekeningen	125
\$3. Organen inzake Nijverheidsaangelegenheden	126
1. - Commissie van advies voor industrieel onderzoek	126
- Vast Comité voor de recycling van oud papier en karton	126
2. Bestendige Nationale Commissie voor de Landbouwnijverheid	127
3. - Overlegcomité voor de Staalsector	127
- Nationaal Comité voor Planning en Controle van de Ijzer- en Staalnijverheid	127
-Staalbekkencomité's	127
4. Commissie Leger-Economie	128
5. - Commissie van advies inzake openbare aanbestedingen	128
- Bestendige commissie van advies inzake contracten en aanbestedingen	128
6. Commissie voor boekhoudkundige normen	129
\$4. Organen inzake Handelsaangelegenheden	132
1. - Commissie tot regeling der prijzen	132
- Centrale en plaatselijke prijsregelende commissies	133
- Prijzencommissie	134
- Commissie tot Regeling der Prijzen	135
2. Commissie van advies inzake de normale verkoopprijzen aan verbruiker van groenten en fruit	138
3. Commissie belast met het opnemen der werkelijk toegepaste prijzen voor de bouw- materialen welke aan het regime der normale prijs onderworpen zijn	139

4. - Consultatieve commissie voor de petroleum	140
- Overleg- en controlecomité voor de petroleum	140
5. Prijzencommissie van de farmaceutische specialiteiten	143
6. Commissie van advies betreffende de verhuring van films voor commerciële vertoning	146
7. Beheers- en Controlecomité voor de Electriciteit en het Gas	147
8. Commissie voor Wegtarieven	148
9. Werkgroep betreffende de typeversnijdingen van het vlees	149
10. Provinciale pacht prijscommissies	150
11. Raad voor economische geschillen	150
12. - Commissie van het indexcijfer der kleinhandelsprijzen	151
- Commissie der indexcijfers van de klein- handelsprijzen en van de levensduurte	153
- Indexcommissie	153
13. - Speciale commissie voor de distributie	154
- Nationale commissie der shopping-centers	156
- Commissie distributieplanologie	157
- Gemengde commissie voor de distributie	157
- Provinciale commissies voor de distributie	157
- Nationale commissie voor de distributie	158
- Interministerieel comité voor de distributie	159
- Sociaal-economisch comité voor de distributie	159
14. - Commissie van advies voor de verkoop op afbetaling	161
- Commissie van advies voor de verkoop, de lening en de persoonlijke lening op afbetaling	163
15. Filmcommissie	164
16. - Commissie voor de private verzekeringen	164
- Commissie voor private verzekeringen en kapitalisatieondernemingen	165
- Commissie voor private verzekeringen en hypotheaire leningen	166
- Commissie voor verzekeringen	167
17. - Hoge Raad voor de Nijverheidseigendom	170
- Verzoeningscommissie	170
18. Raad voor het Verbruik	170
\$5. Organen inzake het Mijnwezen	175
1. Mijnraad	175
2. - Nationale Raad voor de Steenkoolmijnen	178
- Gewestelijke adviescomité's	181
3. - Kolendirectorium	181
- Provinciale adviserende raden	182
- Nationale adviserende raad voor de steenkoolnijverheid	184

\$6. Organen inzake Energie	184
1. - Nationale commissie voor de industriële produktie	184
- Bestendig raadgevend comiteit	185
- Vast Electrotechnisch Comité	185
2. Nationale commissie voor de studie van een nieuw statuut van de produktie, het vervoer en de distributie van elektrische energie	186
3. - Beheers- en Controlecomité voor de Electriciteit en het Gas	187
- Adviserende Vergadering	188
4. - Beperkte commissie ter studie van de kernenergieproblemen	189
- Commissie van beraad inzake kernenergie	189
5. - Consultatieve commissie voor de petroleum	190
- Overleg- en Controlecomité voor de petroleum	190
- Adviserende raad voor de energie	190
- Nationaal comité voor de energie	191
Besluit	193

HOOFDSTUK IV. ORGANEN VAN ADVIES EN OVERLEG BIJ HET DEPARTEMENT VAN MIDDENSTAND	194
\$1. Inleiding	195
\$2. De Kamers van Koophandel	196
- Kamers van Koophandel	196
- Hoge Raad voor Nijverheid en Handel	196
\$3. De Dienst voor de Middenstand	199
- Dienst voor de Middenstand	199
- Commissie van onderzoek van de problemen van de kleinburgerij	199
- Dienst voor Ambachten en Neringen	200
- Hoge Raad voor Ambachten en Neringen	200
- Provinciale Kamers voor Ambachten en Neringen	200
- Koninklijk Commissaris voor de Ambachts- en Handeldrijvende Middenstand	201
\$4. De Hoge Raad voor de Middenstand	201
- Nationale Raad voor de Ambachten en Neringen	202
- Provinciale Kamers voor de Ambachten en Neringen	202
- Nationale Raad voor de interprofessionele federaties	202
- Hoge Raad voor de Middenstand	203
\$5. De Vestigingsraad	207
- Vestigingsraad	207
- Raad van economisch onderzoek inzake vreemdelingen	208
- Raadgevende commissie voor vreemdelingen	208
\$6. Het Nationaal Coördinatie- en Overlegcomité voor Voortdurende Vorming	209

§7. De Nationale Commissie voor de Kunstambachten	210
- Commission de coordination des activités des divers départements ministériels en matière d'artisanats, de métiers et d'industries d'art	211
- Nationale Commissie voor de Kunstambachten	212
§8. Interfederale Raad van het Krediet voor Ambachtsbewerktuiging - en andere	212
- Coördinatieraad van de instellingen voor krediet aan de middenstand	212
- Interfederale Raad van het Krediet voor ambachtsbewerktuiging	212
- Studiecommissie ter bevordering van de exportmogelijkheden der kleine en middelgrote produktieondernemingen	213
- Nationaal Comité voor economische expansie van de kleine en middelgrote ondernemingen	213
- Studiecommissie voor de belangen van de Belgische middenstand in de Europese Economische Gemeenschap	213
§9. De Werkgroepen d'Alcantara en Allard	214
-Werkgroep belast met de studie van een economische programmatie voor de kleine en middelgrote ondernemingen	214
-Werkgroep belast met de studie van het sociaal statuut van de zelfstandigen	214
Besluit	216

#### HOOFDSTUK V. BOVENDEPARTEMENTALE TOPORGANEN VAN ADVIES EN OVERLEG

	217
§1. Inleiding	218
§2. De Nationale Arbeidsconferenties	219
- Nationale Commissie van de Arbeid	219
- Nationale Arbeidsconferentie	219
§3. Interministeriële Economische Commissie en Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie	222
- Ministerieel Comité voor Economische Coördinatie	222
- Interministeriële Economische Commissie	222
§4. Centrale Raad voor het Bedrijfsleven	224
§5. Bedrijfsraden	230
§6. Nationale Arbeidsraad	232
§7. "Sociaal-economisch parlement"?	235
§8. Nationale Raad voor de Coöperatie	239

§9. Nationaal Comité voor Economische Expansie	243
§10. Gewestelijke Economische Raden en Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen	245
-Gewestelijke Economische Raden	246
-Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen	247
§11. Planbureau en Plan	248
Besluit	252

---

DEEL III. HET CONSTITUTIONEEL MODEL VAN DE ECONOMISCHE BELEIDSVINDING	253
HOOFDSTUK I. ALGEMEEN	255
HOOFDSTUK II. OVERZICHT VAN DE RADEN EN COMMISSIES	266
HOOFDSTUK III. HOOFDKENMERKEN VAN DE BESPROKEN ORGANEN	274
1. Hoofdorganen en onderorganen	276
2. Datum en wijze van instelling	278
3. Rechtsgrond	281
4. Taken	284
5. Informatie en integratie	287
6. Samenstelling	292
7. Vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties	296
8. Benoeming en voordracht	300
9. Criteria van representativiteit	301
Besluit	313
HOOFDSTUK IV. ONTWIKKELINGSLIJNEN VAN HET CONSTITUTIONEEL MODEL	315
1. De grondslagen van de staatsorganisatie	317
2. De functioneringsvoorwaarden van de staats- organisatie	321
3. Wijzigingen op het niveau der grondslagen	323
4. Beoordeling van het beschreven model	328
Besluit	338

---

ALGEMENE BESLUITEN	339
BIBLIOGRAFIE - BOEKEN	B 1
- TIJDSCHRIFTEN EN BIJDRAGEN	B50
GEDETAILLEERDE INHOUDSOPGAVE	B86